الدكتور عيد مسعود الجهني

القضاء الاداري

وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية

الطبعة الأولى
١٤٠٤هـ - ١٩٨٤م

بسم الله الرحمن الرحيم

وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ

صدق الله العظيم



مقدمة

يسود الآن في غالبية الدول مبدأ التدخل وعلى خلاف المذهب الفردي الذي كان يقضي بأن لا تتدخل الدولة الا في الشئون المتعلقة بالأمن واقامة العدل بين الناس، وبانتشار مذهب التدخل زادت الأنشطة التي تتولاها الدولة وتبعا لذلك زاد عدد عمالها.

وللادارة في ممارسة كل أعمالها امتيازات كثيرة يظهر فيها طابع السلطة العامة، وتلجأ الادارة لممارسة نشاطها الى عدة وسائل متعددة ومتنوعة مما يعرف بأعمال الادارة، وهذه الأعمال قد تكون أعمالا مادية أو تصرفات قانونية. والتصرفات القانونية قد تكون من جانب واحد وهي القرارات الادارية واما ان تكون أعمالا اتفاقية وهي العقود الادارية وتخضع لقواعد استثنائية، من ذلك تعديل العقد بارادتها المنفردة أو فرض الغرامات أو سحب الاعمال والتنفيذ المباشر على حساب المتعاقد معها، وكل ذلك قد يؤدي في بعض الأحيان، الى ان تتعسف الادارة في موقفها مع من يتعامل معها أو يخضع لارادتها فتعتدي على الحرية الفردية بما يجاوز القدر اللازم بما عهد اليها من أعمال.

واذا كانت الدولة اليوم تراعي مبدأ الشرعية، طبقا لما نسميه بالدولة القانونية، والادارة كسلطة من سلطات الدولة الثلاث يجب بل يتحتم عليها في مختلف تصرفاتها ان تحترم مبدأ الشرعية وتمارس نشاطها في نطاقه لأن ذلك المبدأ

يكون الضمان الأساسي للأفراد، وتتركز فيه صفة الحماية الايجابية لحقوقهم وحرياتهم الا أن الواقع العملي يغاير ذلك فكثيرا ما أهدرت الادارة حقوق الأفراد وحافت عليهم.

واذا كان الانسان أو الفرد هو الغاية والهدف من كل ما تقوم به الادارة من أعمال، فانه لذلك يجب ايجاد الوسيلة الفعالة التي يستطيع بها الفرد أن يحمي حقوقه أو أن يدفع عنها اذا وقع اعتداء على حقه أو حريته.

لذلك فان الأمر اقتضى ايجاد نوع من الرقابة على أعمال الادارة وأصبح ذلك أمرا مسلما به في العصر الذي نعيش فيه.

واذا كانت الادارة اليوم تراقب نفسها سواء كانت هذه الرقابة منبثقة من المؤسسة نفسها عن طريق الرقابة الولائية أو الرئاسية أو عن طريق الرقابة الادارية الخارجية وذلك بانشاء أجهزة للرقابة الادارية يلجأ اليها الأفراد للمطالبة بحق اعتدى عليه أو حرية فردية ضيق عليها، الا أن هذه الرقابة كثيرا ما لا تؤدي الى الغرض منها، ولا بد من ايجاد الملجأ الذي يطمئن اليه الفرد، ولا يكون جزءا من الادارة نفسها.

ولما كانت السلطات في الدولة ثلاث هي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، وكل سلطة مستقلة عن الأخرى، وقد منحها الدستور أو النظام الأساسي سلطات محددة. وهي في ممارسة هذه السلطات أو الاختصاصات تستقل عن السلطة الأخرى بحيث لا يحق لأي سلطة التدخل في شئون الأخرى الا بالقدر الذي يحدده القانون.

واذا كانت السلطة القضائية ممثلة في المحاكم بجميع أنواعها مستقلة عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في ممارستها لأعمال القضاء والفصل في المنازعات. وكان قضاتها متخصصون في أعمالهم ولهم ضمير واع وحس مرهف لا يخافون ولا يرهبون، فقد أصبحت الرقابة القضائية على أعمال الادارة بل على دستورية القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية أو حتى على القرارات

التنظيمية التي تصدرها الادارة في حدود اختصاصها، أصبحت اليوم هي ملاذ الأفراد وملجأهم، وقد أصبحت تلك الرقابة القضائية سمة من سمات هذا العصر الذي نعيشه سواء كانت الدولة تأخذ بمبدأ القضاء الموحد كما هو الحال في انجلترا وأمريكا أو بمبدأ القضاء المزدوج كما هو الحال في فرنسا ومصر وكثير من الدول التي حذت حذوها على تفصيل سنراه فيما بعد.

ولكن يجب أن يراعى عند فرض الرقابة على الادارة عدم التضحية بأحد طرفي النزاع لحساب الآخر، وانما يجب انتهاج خطة حكيمة عادلة تكفل التوفيق بين المصالح المتعارضة دون اهدار أي منهما، لأن مهمة الادارة خطيرة الشأن جليلة الهدف فهي التي تقوم على تسيير المرافق العامة والسهر على راحة الفرد أو الانسان الذي هو غاية كل تقدم أو نظام ودون اهدار لحقوق الأفراد وحرياتهم.

لذلك يجب أن تكون الرقابة عونا ووسطا بين الطرفين المتعارضين لا تجنح الى التشدد مع أيهما ولا تضعف أمامها لأن موقف كل منهما جدير بالرعاية، بشرط احترام الطرفين للقانون، وعلى ذلك فان سيادة مبدأ الشرعية واحترامه هو الذي يحدد وضع كل منهما، وقد أثبت العمل في البلاد التي أخذت بالنظام القضائي للرقابة على أعمال الادارة فعالية تلك الرقابة واتصافها بالمرونة والعدالة محافظة بذلك على قيام الادارة بأعمالها في سبيل تحقيق المصلحة العامة، وفي نفس الوقت تحرص على حرية الأفراد وحقوقهم.

والذي ننوه به أن الرقابة القضائية تنصب على أعمال الادارة نفسها سواء كانت هذه الأعمال قانونية في صورة تصرف ارادي تقوم به الادارة كاصدار قرار اداري أو تصرف من جانبين كالعقود الادارية وكذلك الأعمال المادية التي تحدث بمناسبة ممارسة النشاط الاداري، وقد يترتب على الخطأ فيها ضرر يصيب أحد الأفراد.

كما ان الرقابة قد تنصب على القائمين على مباشرة النشاط الاداري ويتجاوزون في ذلك حدود ما رسمه القانون في مباشرة اختصاصهم عن عمد أو

عن حسن نية، وفي كلا الحالين تسأل الادارة باعتبارها متبوعه، كما يجازي القائم على العمل عن طريق السلطة الرئاسية أو عن طريق القضاء التأديبي، وقد تنطوي مخالفة مبدأ الشرعية على ما يمكن اعتباره خروجا على الطهارة الادارية، فيظهر الفساد الاداري بصور مختلفة تختل معه الأجهزة الادارية، وهنا قد يصل الفساد الأخلاقي ذروته، ويكون ما أتى به القائم على العمل جريمة يعاقب عليها بالجزاء الرادع، وقد يكون ما أوتي من فساد يمثل جريمة تأديبية يحاكم عنها أمام المختصين بالمحاكمة التأديبية.

على أنه تجدر الاشارة في هذه المقدمة الى ان الرقابة الادارية بصورتها الداخلية والخارجية قد تعددت تعددا كبيرا، فمن رقابة ادارية لها أجهزة متخصصة متباينة الى رقابة داخلية رئاسية أو ولائية أو عن طريق مفتشين تعينهم الادارة تراقب الأعمال التي أنجزها القائمون على العمل الاداري، الى اجهزة أخرى تراقب الانحراف أو الفساد الاداري للوقاية من الوقوع فيه، وقد انتقد بعض الفقهاء في علم الادارة هذه الكثرة التي قد تعوق العمل الاداري وترهب القائم عليه فيمتنع عن ابداء رأيه خشية المحاسبة أو الوقوع في الخطأ. لذلك يرى هؤلاء ضرورة توحيد الرقابة على العمل الواحد، الا أنه بالرغم من هذا الانتقاد، فانه لا يقلل من مزايا وأهمية تنوع الرقابة في الاصلاح الاداري.

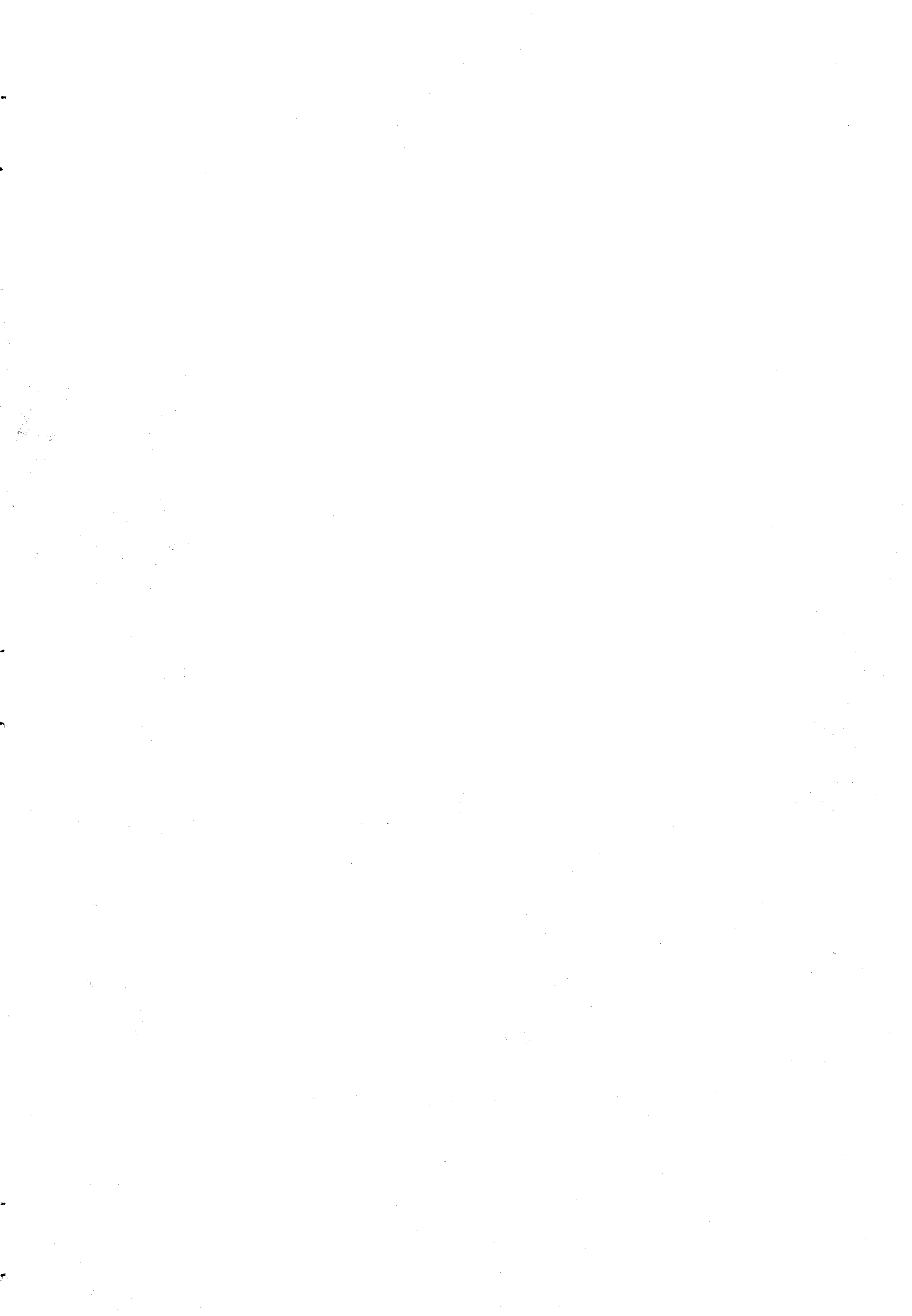
وطالما أن الهدف هو الاصلاح الاداري، فان سيادة مبدأ المشروعية على أعمال الادارة تكفل حماية المصلحة العامة وضمان حقوق الافراد.

باب تمهيدي

مبدأ المشروعية

نتعرض لمبدأ المشروعية في ثلاثة فصول تتضمن:

تعريفه ومصادره ونطاقه والجزاءات المترتبة على مخالفته



الفصل الأول

مدلول المبدأ وتعريفه

مبدأ المشروعية في معناه العام لا يعني أكثر من سيادة حكم القانون وهو ما يعني أن تكون تصرفات الادارة في حدود القانون بالمعنى الواسع الذي يشمل جميع القواعد الملزمة سواء كانت مكتوبة أم غير مكتوبة، وأيا كان مصدرها مع مراعاة التدرج في قوتها (القانون الدستوري، فالقانون العادي، فاللائحة، فالقرار الفردي) وأيا كان تصرف الادارة أي سواء كان عملها قانونيا أو ماديا[1].

فالادارة باعتبارها أحد سلطات الدولة يتعين عليها كغيرها من السلطات أن تحترم القواعد القانونية المقررة في الدولة وأن تمارس نشاطها في نطاقها[2].

فيجب على الادارة ألا تتخذ تصرفا قانونيا أو تقوم بعمل مادي الا بمقتضى القانون وتنفيذا لأحكامه، وهذا المبدأ يمثل ضمانة جدية للأفراد في مواجهة السلطة العامة حيث يكون هؤلاء بمقتضاه في مأمن من أن تعتدي عليهم الهيئات الحاكمة على خلاف القانون[3].

---

(١) د. سليمان الطماوي ــ القضاء الاداري، الكتاب الأول، قضاء الالغاء، ١٩٧٦، ص٢٢، دار الفكر العربي.
د. سليمان الطماوي ــ النظرية العامة للقرارات الادارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ص١٤، ١٥.
د. رمزي الشاعر ــ القضاء الاداري ورقابته على أعمال الادارة، دار النهضة العربية، ١٩٨٢، ص١٢.

(٢) د. محمد كامل ليله ــ الرقابة على أعمال الادارة، ص٦٤.

(٣) د. طعيمه الجرف ــ مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانونيين، مكتبة القاهرة الحديثة، ص٦.

ويعتبر خضوع الادارة ــ في نشاطها ــ للقانون تطبيقا لمبدأ الشرعية وعنصرا من عناصر الدولة القانونية[١].

وينهض مبدأ الشرعية على أساس القانون بمعناه العام الواسع أي يتكون من مجموعة القواعد القانونية المدونة رسميا والغير مدونة والتي تختلف في صورتيها من حيث مرتبتها.

وقد ثار جدل فقهي حول مدى خضوع الادارة للقانون (أي مبدأ المشروعية):

(أ) فرأي يقول بأن المراد بخضوع الادارة للقانون هو ضرورة اتفاق تصرفاتها القانونية أو المادية مع حكم القانون، ومعنى ذلك أن أعمال الادارة تكون مشروعة ما دامت لم تخالف أحكام القانون.

(ب) أما الرأي الثاني فيذهب الى القول أن المراد هو ضرورة استناد الادارة في كل تصرفاتها الى أساس من القانون ومعنى ذلك أنه لا يكفي ــ طبقا لمنطق هذا الرأي ــ أن يكون تصرف الادارة غير مخالف

---

(١) يشترط لقيام الدولة القانونية توافر عدة عناصر وضمانات تتلخص في ضرورة وجود دستور للدولة يحدد نظامها ويبين قواعد ممارسة السلطة فيها ووسائل وشروط استعمالها، وقيام مبدأ الفصل بين السلطات لمنع تركيز السلطة في يد واحدة، وتدرج القواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني في الدولة، مع ارتباطها ببعضها، ونظرا لأن هذه القواعد ليست في مرتبة واحدة من حيث القوة والقيمة القانونية فلا بد أن تتقيد القاعدة الدنيا بحكم القاعدة التي تعلوها في المرتبة، ولا شك أن ارتباط القواعد القانونية ببعضها وخضوع القاعدة الدنيا لما يعلوها من قواعد تؤدي الى تحقيق نظام الدولة القانونية على أفضل صورة.

كذلك من عناصر الدولة القانونية الاعتراف بالحقوق والحريات الفردية وحمايتها، وهذا العنصر يعتبر في الواقع الهدف من قيام الدولة القانونية، وخضوع الادارة للقانون يعد أيضا أحد عناصر الدولة القانونية، فيجب على الادارة ألا تتخذ تصرفا قانونيا أو تعمل بعمل مادي الا بمقتضى القانون وتنفيذ أحكامه.

ويضاف الى ما تقدم ضرورة تنظيم رقابة قضائية تتضمن حماية فعالة للقواعد القانونية المقيدة لنشاط السلطات العامة في الدولة حتى تصبح ــ بحق ــ تلك القواعد قيدا حقيقيا على نشاط السلطات المختلفة بحيث اذا ما خولفت تلك القواعد يوقع القضاء الجزاء المقرر في القانون بخصوص التصرف المخالف، وبهذه الوسيلة تسلم القواعد القانونية من محاولة العبث بأحكامها، ويستقيم أمر النظام القانوني في الدولة ونصل بذلك الى حماية حقوق الأفراد وحرياتهم وتتحقق في نهاية الأمر فكرة الدولة القانونية عمليا.

د. كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة، الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص١٦ و١٧.

للقانون، وانما يجب أكثر من ذلك أن يكون مستندا أو مبنيا على قاعدة قانونية قائمة تجيز للادارة التصرف.

(جـ) ورأي ثالث يقول بأنه لكي يتحقق خضوع الادارة للقانون، وتكون تصرفاتها شرعية يجب أن تكون هذه التصرفات مجرد تنفيذ أو تطبيقا لقاعدة تشريعية عامة قائمة عند مباشرة التصرف[1].

والرأي الأول يؤدي الى توسيع سلطة الادارة لتفسيره مبدأ الشرعية تفسيرا ضيقا.

والرأي الثاني فانه يعمل على توسيع مبدأ الشرعية ومن ثم تضييق نطاق حرية الادارة في التصرف.

ونجد أن الرأي الثالث يتطرف فيصل الى تقييد تصرفات الادارة ويجعل منها مجرد أداة لتنفيذ القانون، وهو بهذا يسلبها القدرة على الابتكار ويجردها من عنصر الاستقلال في مباشرة بعض التصرفات على الأقل، ويؤدي هذا الرأي الى توسيع مدلول مبدأ المشروعية على حساب ضغط سلطة الادارة وتضييق دائرة حريتها في التصرف بل يصل الى شل هذه الحرية.

ولا شك أن وجهة النظر التي تبناها أنصار هذا الرأي غير سليمة فهو في الادارة يتجاهل حقيقة وظيفتها وهدفها، ويتعارض في نفس الوقت مع ما يقرره القانون الوضعي للادارة اذ لا يقتصر نشاطها على مجرد تنفيذ القوانين وانما يمنحها اختصاصات كثيرة تتجاوز هذه الناحية، فالادارة لها بمقتضى القانون الوضعي سلطة اصدار لوائح مختلفة ومن بينها لوائح مستقلة (أو قائمة بذاتها) ومثل هذه اللوائح لا تعتبر تنفيذا لقوانين قائمة بالفعل، وانما تستمد الادارة هذا الحق من النصوص الدستورية أو العرف الدستوري.

---

(١) د. كامل ليلة ـــ الرقابة على أعمال الادارة، الرقابة القضائية، المرجع السابق،ص١٦ـــ٢٠.

كذلك يمنح المشرع الادارة سلطة تقديرية في بعض الحالات وبمقتضى هذه السلطة تستطيع الادارة تقدير ملاءمة ومناسبة الأعمال والاجراءات التي تتخذها، وعلى ضوء هذا التقدير تقدم على التصرف أو تحجم عنه، وواضح أن نشاط الادارة في نطاق سلطتها التقديرية لا يعتبر مجرد تنفيذ أو تطبيق للقوانين، وانما يتجاوز هذا المعنى بكثير.

وعلى ذلك فانه يتضح لنا أن الرأي الذي يحصر نشاط الادارة في دائرة تنفيذ القوانين فقط غير سليم وغير صحيح لأن الادارة قد تتمتع بسلطات كثيرة لا تقف عند حد منطق الرأي المذكور.

أما الرأيين الأول والثاني فانهما يتفقان مع أحكام القانون الوضعي، كما أنهما موضع تأييد وقبول من الفقه والقضاء والرأيان ليسا متعارضين، وانما يكمل أحدهما الآخر اذ تكون الادارة ملتزمة — في تصرفاتها — بعدم مخالفة القانون (وهذا التزام سلبي)، ويجب كذلك أن يكون تصرفها مستندا الى القانون بمعناه الواسع (وهذا التزام ايجابي).

الفصل الثاني

مصادر الشرعية

ان النوع الأول من مصادر الشرعية (المصادر المكتوبة) تتمثل فيما تصدره الدولة من نصوص دستورية، وما يسنه البرلمان من تشريعات عادية، بالاضافة الى ما تصدره السلطة التنفيذية من لوائح مختلفة.

ومضمون مبدأ الشرعية لا يقتصر على القواعد القانونية الصادرة من السلطة التشريعية وانما يشمل الى ذلك كل قواعد القانون الوضعي سواء كانت مكتوبة وهي النصوص الدستورية والتشريعية واللائحية أو غير المكتوبة وهي العرف والمبادىء العامة للقانون. وبناء على ما تقدم نقدم في مبحثين متتالين المصادر المكتوبة ثم المصادر العرفية[1].

المبحث الأول

المصادر المكتوبة

أولا ــ الدستور[2]:

والدستور هو مجموعة القواعد القانونية الرئيسية التي تحدد وضع الدولة

---

(١) كلمة المصادر في مجال القانون تنصرف الى مصادر مادية ومصادر رسمية، والمصادر المادية هي التي تستمد منها القاعدة القانونية مضمونها ومادتها، أما المصدر الرسمي فهو الوسيلة التي تخرج بها القواعد القانونية الى الناس فتكتسب صفة الالتزام التي تطبقها.

(٢) د. عبدالمنعم البدراوي ــ النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، ص٧٥، سنة ١٩٦٦، دار النهضة العربية، بيروت.

وتبين شكل الحكومة وتنظم السلطات الأساسية في الدولة، وتحدد اختصاصات كل منها مع بيان مدى العلاقة بينها وموقف الأفراد منها وتعين حقوق الأفراد وواجباتهم[١].

ويعد الدستور أول مصدر من مصادر الشرعية، وتليه في المرتبة القواعد القانونية الأخرى وهذا التدرج بين القواعد القانونية يؤدي الى وجوب تقيد القاعدة القانونية الدنيا بالقاعدة العليا اذ لا يصح أن تتعارض قاعدة قانونية دنيا مع أخرى تعلوها في مرتبة التدرج حتى لا يحدث خلل في انسجام البناء القانوني للدولة[٢].

وترتيبا على ذلك، فالنصوص الدستورية تعتبر الأساس لكل قاعدة قانونية تليها في المرتبة سواء صدرت من الشارع في صورة قانون أم من الادارة في صورة قرار تنظيمي، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز لأي من السلطتين ان تجاوز النشاط الذي رسمه الدستور لها والا كان عملها مخالفا لمبدأ الشرعية[٣].

ولذا تعتبر النصوص الدستورية اسمى القواعد القانونية الوضعية في الدولة، ومن ثم فان بقية القواعد الأخرى التي تليها في المرتبة كالقانون واللائحة تتقيد بها من حيث صدورها ومضمونها[٤].

كما أن السلطة القضائية تحترم الدستور فيما يطرح عليها من قضايا كما يتعين

---

(١) د. محمود حلمي ـــ المبادىء الدستورية العامة، طبعة ثالثة، سنة ١٩٧٠، ص٧، ٨.
د. كامل ليلة ـــ القانون الدستوري، طبعة ثانية، ١٩٦٢، ص١٨.
د. طعيمة الجرف ـــ القانون الدستوري، مكتبة القاهرة المدنية ص٦٣.
د. فؤاد العطار ـــ القضاء الاداري، المرجع السابق، ص٣١.
د. ثروت بدوي ـــ النظام الدستوري العربي، طبعة ٦٤، ص٦٢ وما بعدها.

(٢) د. كامل ليلة ـــ الرقابة على أعمال الادارة، الرقابة القضائية، ص٢٢.

(٣) د. فؤاد العطار ـــ القضاء الاداري، المرجع السابق، ص٣١.

(٤) د. محمود حلمي ـــ المبادىء الدستورية العامة، مرجع سابق، ص٢٣.
د. فؤاد العطار ـــ المرجع السابق، ص٣١.
د. ثروت بدوي ـــ النظام الدستوري العربي، مرجع سابق، ص٨٩.

على السلطة الادارية اتباع أحكامه فيما تجريه من تصرفات وأعمال، والا عدت أعمالها غير مشروعة[1].

ومن ثم فان الدستور في قمة مبدأ المشروعية ويعد المصدر الأول لذلك المبدأ، والمصادر الأخرى تليه في المرتبة وتتقيد بأحكامه على أساس أن القواعد القانونية التي تتضمنها النصوص الدستورية أسمى من غيرها بحيث تقيدها ــ في شكلها ومضمونها ــ ولا تتقيد بها[2].

ثانيا ــ التشريع العادي:

ويقصد بالتشريع العادي الأنظمة التي تقررها السلطة المختصة بالتشريع في الدولة التي تهدف من وضعها الى تنظيم الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدولة[3]. ويجب أن تكون القوانين عامة ومجردة من حيث الأشخاص المخاطبين بحكمها، ولهذا فهي تتميز عن الأوامر والقرارات الفردية الخاصة كالقرار الاداري الصادر بتعيين موظف[4] وهذه القاعدة تحقق العدل وتقر النظام وهي نتيجة لمبدأ الشرعية في الدولة.

---

(١) هذا ما قررته المحكمة الادارية العليا في مصر اذ تقول: «ان القانون لا يكون غير دستوري الا اذا خالف نصا دستوريا وخرج على روحه ومقتضاه، ومرد ذلك الى أن الدستور وهو القانون الأعلى فيما يقرره لا يجوز أن تهدره أي أداة أدنى ويظل للدستور صفة السمو هذه أيا كانت كيفية وضعه سواء عن طريق جمعية تأسيسية أو عن طريق المنحة من صاحب السلطة أو نتيجة العرف والتقاليد أو باستفتاء شعبي (القضية رقم ٩٢٩ لسنة ٧٣ المجموعة الرسمية السنة الثالثة ص١٦٩١ بتاريخ ١٢ يوليو ١٩٥٨م).
راجع حكم محكمة القضاء الاداري رقم ١٠٩٠ لسنة ٦ق بتاريخ ٢١ يونيه ١٩٥٦م، المجموعة الرسمية ص١٣٥٧ حيث قررت «ما أتفق عليه الاجماع من أن الدولة اذا كان لها دستور مكتوب وجب عليها التزامه في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات ادارية، وتعين اعتبار الدستور فيما يشتمل عليه من نصوص وفيما ينطوي عليه من مبادىء هو القانون الأعلى الذي يسمو على جميع القوانين والدولة في ذلك انما تلتزم أصلا من أصول الحكم الديمقراطي الخضوع لمبدأ سيادة القانون.

(٢) د. كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة (الرقابة القضائية)، المرجع السابق، ص٢٥.

(٣) د. طعيمه الجرف ــ مبدأ المشروعية، ص٩٧ وما بعدها.
مكتبة القاهرة الحديثة.

(٤) د. عبدالمنعم البدراوي ــ النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، ص١٩.

والادارة وهي تقوم بوظيفتها يجب أن تعمل في نطاق القانون وتخضع لأحكامه وتتقيد بمضمونه حتى لا تتسم تصرفاتها بعدم الشرعية.

وينسحب معنى التشريع على التشريعات التي تقرها السلطة التشريعة وكذلك على القوانين التي تصدرها احدى السلطات الأخرى التي خولت اختصاصا تشريعيا بنص الدستور مثال ذلك الأعمال ذات الصبغة التشريعية التي صدرت في ظل الدستور المصري المؤقت الصادر في عام ١٩٥٢م، فهذه الأعمال وان صدرت من جانب السلطة التنفيذية وحدها، الا أنها تعد بمثابة تشريعات ذلك أنها صدرت استنادا الى أحكام المادة التاسعة من الدستور المؤقت الذي خول السلطة التنفيذية أعمال السلطة التشريعية وكذلك الحال بالنسبة للتشريعات التي صدرت استنادا الى أحكام الاعلان الدستوري الصادر ١٩٦٢ المواد ٣، ٨، ١٧[١].

كما ينسحب معنى التشريع على المعاهدات التي يبرمها رئيس الدولة ويتم التصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة[٢].

ثالثا ــ القرارات الادارية التنظيمية أو اللوائح:

يطلق على القرارات التنظيمية اصطلاحا اسم اللوائح ويقصد بها القرارات التي تصدرها الجهات الادارية المختلفة التي تتبع السلطة التنفيذية، وتضع قواعد عامة موضوعية تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي

---

(١) د. فؤاد العطار ــ القضاء الاداري، مرجع سابق، ص٣٩.

(٢) تنص المادة ١٥١ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة ١٩٧١ على: «رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب البيان وتكون لها قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة، على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الموازنة العامة تجب موافقة مجلس الشعب عليها».

وردت في القاعدة[1]. فهذه القرارات تنشىء قواعد قانونية عامة مجردة فهي كالقوانين من حيث طبيعتها وموضوعها، ومن ثم تعد أعمالا تشريعية الا أنها من الناحية الشكلية تعد قرارات ادارية لصدورها عن جهات ادارية.

فالقرارات الادارية التنظيمية تعد أحد عناصر البناء القانوني في الدولة وبالتالي مصدرا من مصادر الشرعية[2] استنادا لصفتها وطبيعتها التشريعية.

ولكن يلاحظ أن ذلك المصدر يأتي في سلم التدرج التشريعي في المرتبة الثالثة بعد النصوص الدستورية والتشريعات العادية (الصادرة عن البرلمان)[3].

ويترتب على هذا الوضع الذي توجد فيه اللائحة ضرورة تقيد واضعيها من حيث اجراءات وضعها ومن حيث مضمونها، بأحكام القواعد القانونية التي تعلوها في الدرجة، فاذا هي تجاوزت هذه الحدود المرسومة لها انقلبت الى عمل غير مشروع لخروجه على مبدأ الشرعية، وأصبحت بهذه المثابة محلا للطعن فيها أمام الجهة المختصة لتصحيح الوضع الخاطىء وحماية مبدأ الشرعية، والسلطة القضائية هي الجهة المختصة بالحكم بالغاء اللائحة المخالفة لمبدأ الشرعية والتي طعن فيها لهذا السبب، وللقضاء أيضا أن يحكم بالتعويض لمن أصابه ضرر من جراء اللائحة غير المشروعة[4]، ومن المسلم به أن القضاء لا ينعقد له الاختصاص ولا يمارس وظيفته الا بناء على دعوى ترفع اليه.

---

(١) د. سليمان الطماوي ــ الوجيز في القانون الاداري، سنة ١٩٧٥، دار الفكر العربي، دراسة مقارنة، ص٦٠٦ وما بعدها.
د. كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة، مرجع سابق، ص٣١.
د. فؤاد العطار، مرجع سابق، ص٣٥.

(٢) د. سليمان الطماوي ــ مبادىء القانون الاداري، سنة ١٩٦٦، ص٨٨٧، القضاء الاداري، ص٦١١، النظرية العامة للقرارات الادارية ٤٠١، ٤٠٢.
د. طعيمه الجرف ــ القانون الاداري، ص٣٧٦ مكتبة القاهرة الحديثة.

(٣) د. كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة، الرقابة القضائية، ص٣٢، ٣٣.

(٤) د. كاملة ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة، المرجع السابق، ص٣٣.

فالادارة لا تملك الخروج على القرارات التنظيمية السارية المفعول بقرارات فردية والا كانت هذه القرارات غير شرعية قابلة للالغاء عند الطعن فيها حتى ولو صدرت هذه القرارات الفردية من سلطة أعلى من السلطة التي أصدرت القرار التنظيمي أو اللائحة لأن القرار الاداري الفردي يجب ألا يخالف القرار التنظيمي تطبيقا لمبدأ الشرعية الذي تعد قاعدة تدرج القواعد القانونية امتدادا لها[1].

والاصل في القرارات التنظيمية ان تلتزم حدود النصوص الدستورية أو القانونية وبالتالي فانه لا يجوز للسلطة التنفيذية في اصدار هذه القرارات الخروج على نطاق أي منها. فتتناول نصوص القاعدة القانونية الأعلى بالتعديل والا اعتبر ذلك خروجا منها على مبدأ الشرعية، وبالتالي جاز طلب الغاء القرار التنظيمي لمخالفته للقانون.

والالغاء هنا يتم بأحد طريقين الأول الطريق المباشر حيث يكون بطلب الغاء القرار التنظيمي بدعوى مستقلة يرفعها ذو مصلحة في ذلك، والثاني بالطريق غير المباشر ويكون عند الطعن في القرارات الفردية الصادرة تطبيقا للقرار التنظيمي بطلب عدم الاعتداد به لمخالفته للقانون[2].

والعلة في جواز تعديل القرارات التنظيمية والغائها تتمثل في أن تتمكن الجهات الادارية من تصحيح ما تنطوي عليه تلك القرارات من عيوب أو مخالفات. وبذا فانه من المسلم به قانونا أن يكون من اختصاص الجهات الادارية تعديل القرارات التنظيمية أو الغائها في أي وقت حسب ما يقضي به الصالح العام[3].

---

(١) د. طعميه الجرف ــ مبدأ المشروعية، ص١٠١، المرجع السابق. د. فؤاد العطار ــ القضاء الاداري، المرجع السابق، ص٤٥ و٤٦. د. فؤاد العطار ــ القضاء الاداري، المرجع السابق، ص٥٣.

(٢) د. فؤاد العطار، المرجع السابق، ص٣٦.

(٣) انظر ــ محكمة القضاء الاداري، مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها بالحكم رقم ٤٤ ص٤٥٥، السنة الثانية، والسنة الثالثة ص٧١٥، مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا بالحكم رقم ٢ السنة الأولى ص٩.

وهذا يترتب عليه نتيجتان:

أولاهما: ان حق الأفراد في الافادة من قرار تنظيمي معين منوط باستمرار العمل بهذا القرار.

ثانيهما: أن يكون القرار التنظيمي قد أثر على حق.

ولئن كان من المتفق عليه أن القاعدة القانونية التي يتضمنها القرار التنظيمي ليست مؤبدة، وانما هي قابلة للتعديل والتبديل وفقا لما يقضي به الصالح العام، بيد أن تعديل هذه القاعدة أو الغاءها يخضع لضوابط تتمثل فيما يلي:

١ ــ يجب أن يتم تعديل القرار التنظيمي أو الغاؤه بقرار تنظيمي آخر وبالتالي لا يجوز أن يتم هذا التعديل أو الالغاء بقرار فردي، والعلة في ذلك أن القاعدة التنظيمية ــ ما لم تعدل أو تلغى باجراء عام مثلها ــ فهي واجبة التطبيق على الكافة، ويستتبع ذلك أن يلحق البطلان بكل قرار فردي خرج على القرار التنظيمي، لو صدر من الجهة التي أصدرت القرار التنظيمي أو جهة أعلى منها[1].

٢ ــ يجب أن يصدر القرار التنظيمي المعدل للقرار التنظيمي الأول من الجهة الادارية التي أصدرت القرار الأول أو من جهة أعلى منها، وأساس ذلك أنه ــ في نطاق السلطة التنفيذية ــ يستتبع الأخذ بفكرة النظام المركزي أن يخضع العاملون لقاعدة السلم الاداري، وما ترتبه تلك القاعدة من وجوب تبعية أعمال المرؤوس للرئيس. ويتفرع عن ذلك أنه يجوز تعديل القرار التنظيمي الصادر من جهة ادارية دنيا بقرار مماثل يصدر من جهة ادارية أعلى.

---

(١) مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها محكمة القضاء الاداري، السنة الثانية، حكم رقم ٥٣، ص٣٠٧، ومجموعة أخرى، راجع د. فؤاد العطار، المرجع السابق، ص٣٨.

على أنه اذا كان الاختصاص الذي يزاوله مصدر القرار يستمده من القانون مباشرة، امتنع على رئيس مصدر القرار أن يتناوله بالتنظيم وبالتالي بالتعديل.

٣ ـ لئن كان للجهة الادارية التي أصدرت القرار التنظيمي أو جهة أعلى منها أن تعدله بقرار آخر، الا انه وعلى النقيض من ذلك، لا يجوز لجهة ادارية دنيا أن تعدل أو تلغي قرارا تنظيميا صادرا من جهة ادارية عليا، ولو تم هذا التعديل أو الالغاء باجراء عام[١].

غير أنه اذا فوضت هذه الجهة الادارية الدنيا في تعديل القرار التنظيمي من الجهة التي تملك هذا التعديل أصلا، كان للجهة الدنيا أن تقوم بهذا الاجراء، وفي هذه الحالة يعتبر القرار الصادر من الجهة الدنيا، كما لو كان صادرا من الجهة ذاتها التي أصدرت القرار الأول. الا أنه يشترط في هذه الحالة:

أولا ـ أن يتم التفويض من الجهة التي تملكه أصلا.

ثانيا ـ أن يكون التفويض كتابة.

ويترتب على ذلك أنه اذا صدر تفويض من جهة لا تملكه قانونا، أو صدر من الجهة التي تملكه، ولكن شفاهة كان التعديل عديم الأثر[٢].

والأصل أن تسري أحكام القرار التنظيمي بأثر حال من تاريخ صدوره، فلا يكون له أثر رجعي على ما وقع قبله[٣]. الا أن هذا الأصل العام ليس مطلقا، بل ترد عليه قيود من شأنها أن تجعل للقرار التنظيمي أثرا رجعيا خلاف الأصل، ويكون ذلك في الحالات الآتية:

---

(١) مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الاداري، السنة الثانية، حكم رقم ٧٨، ص٤٤، انظر د. فؤاد العطار، المرجع السابق، ص٣٩.

(٢) مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها محكمة القضاء الاداري، السنة الثانية، حكم رقم ٤٣ ص٢٤٩.

(٣) أنظر د. فؤاد العطار ـ مرجع سابق، ص٤٠.

(أولا) أن يكون القرار الصادر مفسرا لقرار سابق، ومقتضى ذلك أن يسري القرار الأخير منذ تاريخ صدور القرار الأول، ذلك أن القرار التفسيري لا يعد قرارا معدلا للقرار الذي يفسره، بل متمما له، فهذه الحالة لا تعدو أن تكون ــ في الحقيقة ــ تطبيقا لقاعدة عدم رجعية القرارات، لا قيدا يرد على هذه القاعدة.

الا أنه يجب أن يلاحظ في هذا المجال أنه لا وجه للتفسير الا حيث يكون ثمة غموض في أحكام القرار يدعو اليه، وينبني على ذلك أنه اذا كان القرار الأول من الوضوح والجلاء بما لا محل له لأية شبهة، فلا مجال عندئذ للتفسير. كذلك اذا أتى القرار التفسيري بحكم جديد يغاير الحكم الذي تضمنه القرار الأول، فلا يعد قرارا تفسيريا وان سمي كذلك، وانما هو قرار جديد يسري من تاريخ صدوره، لا من تاريخ صدور القرار الأول، ومن ثم لا يسري هذا القرار الا من تاريخ صدوره ما لم ينص القانون على خلاف ذلك[1].

(ثانيا) اذا وجد نص في القانون يقضي بذلك، فان لم يوجد، فلا ينفذ القرار الا من تاريخ صدوره.

ويتفرع عن ذلك، أنه لا يجوز تقرير سريان القرار التنظيمي بأثر رجعي بأداة أدنى من قانون.

(ثالثا) أن يكون القرار صادرا تنفيذا لحكم قضائي بالغاء قرار أو قرارات ادارية وقعت مخالفة للقانون، لما يترتب على الالغاء من أثر في الحوادث السابقة[2].

---

(١) مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها محكمة القضاء الاداري، السنة الثانية، حكم رقم ٤ ص١٧، والسنة الثالثة، حكم رقم ١٦٢ ص٥٩٦.
أنظر د. فؤاد العطار، المرجع السابق، ص٤٠ و٤١.

(٢) مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها محكمة القضاء الاداري، السنة الثانية، حكم رقم ٢٨ ص٤٤١، أنظر د. فؤاد العطار، المرجع السابق، ص٤٢.

وتلحق بالقرارات التنظيمية، التعليمات والمنشورات التي تشتمل على قواعد عامة مجردة فهي تأخذ حكم القرارات التنظيمية في وجوب مراعاة الالتزام بها، لا المرؤسين وحدهم، بل الرئيس نفسه الذي أصدرها طالما لم يصدر منه تعديل أو الغاء بنفس الأداة[1].

المبحث الثاني

المصادر غير المكتوبة

وتشمل العرف والمبادىء العامة للقانون.

أولا ــ العرف:

هو اطراد سلوك الأفراد في مسألة معينة على نحو معين أطرادا مصحوبا بالاعتقاد في الزام هذا السلوك ــ وقد يقصد بالعرف أيضا ــ مجموعة القواعد القانونية الناشئة عن هذا السلوك المطرد[2].

ومن المسلم به في القانون الوضعي الاعتداد بالعرف كمصدر للقانون[3] ومن ثم تعتبر القواعد العرفية مصدرا من مصادر الشرعية، وذلك على اختلاف

---

(١) قررت محكمة القضاء الاداري في حكمها الصادر بتاريخ ١٤ يونيه ١٩٥٤م بأنه لا وجه لما تتحدى به الحكومة من أن القرارين المطعون فيهما قد صدرا من المدير العام نفسه وهو يملك تغيير القاعدة التنظيمية المشار اليها، لا وجه لذلك ما دام لم يحصل ذلك التغيير بأجراء عام. فلا يجوز والحالة هذه مخالفة هذه القاعدة لدى التطبيق في القرارات الفردية حتى ولو صدرت هذه القرارات من المدير ذاته، بل كان يتعين أولا تغيير القاعدة التنظيمية بقرار عام يصدره والا انطوى ذلك على مخالفة القانون. المجموعة الرسمية، السنة الرابعة، ص٤٩٣.

(٢) د. عبدالمنعم البدراوي ــ النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، مرجع سابق، ص٣١٣، د. فؤاد العطار ــ القضاء الاداري، ص٤٣، د. كامل ليلة الرقابة على أعمال الادارة ــ المرجع السابق، ص٣٩، ٤٠.

(٣) المادة رقم ١ من القانون المدني المصري، د. كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة، مرجع سابق، ص٤٠.

أنواعه[1]، ويشتمل هذا المصدر على القواعد العرفية الدستورية والقانونية من ناحية وعلى القواعد العرفية الادارية من ناحية أخرى.

والعرف الاداري تعبير اصطلح اطلاقه على الأوضاع التي درجت الجهات الادارية على اتباعها في مزاولة نشاط معين لها[2] وينشأ من التزام الادارة بهذه الأوضاع بصفة مطردة بحيث تصبح بمثابة قاعدة قانونية واجبة الاتباع الى أن يحصل تغييره باجراء عام، بل ان عدم اتباعه في الوقت الذي يكون ساريا فيه يكون من جانب الادارة مخالفة للقانون[3]، فالعرف الاداري بمنزلة القاعدة القانونية بحيث تكون مخالفة هذا العرف مخالفة للقانون[4].

وعلى ذلك فان العرف في هذا المجال هو ما درجت عليه جهات الادارة من سلوك في علاقاتها بعضها بالبعض أو بالأفراد وأطراد سيرها عليه والتزامها بسلوكها[5].

ولامكان اعتبار العرف ملزما للادارة يشترط أن يتوافر فيه شرطان[6]:

(١) أن يكون العرف عاما وان تطبقه الادارة بصفة دائمة وبصورة منتظمة، فاذا اغفل هذا الشرط فلا يكتسب العمل الذي جرت على مقتضاه الادارة صفة العرف الاداري الملزم لها.

---

(١) د. فؤاد العطار ـــ القضاء الاداري، مرجع سابق، ص٥٤.
د. طعيمه الجرف، مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص١٠٣ـــ١٠٤.

(٢) د. محمود حافظ ـــ القضاء الاداري، مرجع سابق، ص٣٦.
د. سليمان الطماوي ـــ القضاء الاداري، مرجع سابق، ص٦٢٠.
د. كامل ليلة ـــ مرجع سابق، ص٤١.

(٣) محكمة القضاء الاداري في حكمها الصادر بتاريخ ١٧ فبراير ١٩٤٨م، المجموعة الرسمية، السنة الثانية، ص٣٥٦.

(٤) حكم محكمة القضاء الاداري ـــ مجموعة محكمة القضاء الاداري، السنة السابعة، ص١٧٨١.

(٥) د. كامل ليلة ـــ مرجع سابق، ص٤٠.

(٦) د. طعيمه الجرف ـــ مبدأ الشرعية، مرجع سابق ١٠٤٨، ١٠٥، حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ٨ مايو ١٩٦٥ في القضية رقم ١٤٦٢ سنة ٧ق، المجموعة الرسمية السنة العاشرة ص١٢١٩.

وتأسيسا على ذلك لا يعتبر عرفا يكسب حقا

١ ــ مجرد تطبيق اجراء معين من جانب جهة الادارة بصورة متقطعة وغير منتظمة لا يرتفع الى مرتبة العرف المستقر الذي يعد بمثابة القاعدة القانونية التى تلتزم بها جهة الادارة.

٢ ــ اذا كان العمل الذي تجريه الادارة لا يعدو ان يكون ــ في حقيقة الأمر ــ سوى مجرد رخصة تترخص بها السلطة التنفيذية، فان تكرار استعمال هذه الرخصة من جانب الادارة ليس من شأنه أن يخلق قاعدة عرفية تلتزم بتنفيذها على كل الحالات المماثلة.

٣ ــ ان مجرد تسامح جهة الادارة في مسألة معينة ولفترة مؤقتة فانه ليس من شأن هذا التسامح ان يجعل ذلك التصرف من جهة الادارة يرقى الى مرتبة العرف المستقر الذي يعد بمثابة القاعدة القانونية التي تلتزم بها الادارة.

(٢) ألا يكون العرف قد نشأ مخالفا لنص قائم ومن حق الادارة تعديل ذلك العرف أو العدول عنه نهائيا كلما اقتضت ذلك دواعي التطور وصالح العمل الاداري ــ بقصد انشاء قاعدة جديدة تحل محل السابقة ــ ودون ان تقصد من ذلك حالة فردية بالذات ــ واستمرت في تطبيق القاعدة الجديدة في الحالات الأخرى، فان هذا التصرف يكون صحيحا ولا ينطوي على مخالفة لمبدأ الشرعية[١].

---

(١) د. محمود حافظ ــ القضاء الاداري، مرجع سابق، ص٣٧.
د. فؤاد العطار ــ القضاء الاداري، مرجع سابق، ص٤٩.
د. كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة، الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٤٢.

وتجدر الاشارة الى أنه اذا كانت الادارة ملزمة باحترام قواعد العرف الاداري الذي ينشأ من جانبها، فان ذلك الالتزام لا يمكن أن يؤخذ على أنه أمر مؤبد اذ أنه من حق الادارة بلا نزاع تعديل ذلك العرف أو العدول عنه نهائيا اذا ما اقتضى التطور ذلك وتطلبه صالح العمل الاداري.

فاذا ما أقدمت الادارة على مخالفة عرف سائد ولجأت الى انشاء قاعدة أفضل من السابقة فانه لا يعاب عليها في ذلك التصرف الذي أقدمت عليه، ما دامت أنها تهدف بتصرفها الجديد الى العدول النهائي عن العرف القديم.

ولكن اذا تبين أن الادارة خالفت العرف الساري في حالة فردية، واستمرت بعد ذلك تطبقه في الحالات الأخرى ولم تعدل عنه، فان تصرفها على هذا النحو يكون معيبا ويتضمن انحرافا ومخالفة لمبدأ الشرعية، الأمر الذي يجعله قابلا للالغاء والتعويض عن الضرر الذي قد ينشأ عنه[١].

ثانيا: المبادىء العامة للقانون:

المبادىء العامة للقانون هي قواعد غير مدونة مستقرة في ذهن وضمير الجماعة يعمل القاضي على كشفها بتفسير هذا الضمير الجماعي العام وتلك القواعد المستقرة في الضمير تمليها العدالة المثلى ولا تحتاج الى نص يقررها[٢].

فالمبادىء العامة للقانون بهذا المعنى تجد حدها الطبيعي في روح التشريع العام الذي ينظم المجتمع ممثلا في ظروفه السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بل والفكرية والروحية مثال ذلك المبادىء الدستورية العامة، واعلان حقوق

---

(١) راجع مجموعة المبادىء القانونية لمحكمة القضاء الاداري، السنة الحادية عشرة، ص٤٩٣ (القضية رقم ٣٤٨).
د. كامل ليلة ــ المرجع السابق، ص٤٤ و٤٥.

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ٢٤ مارس ١٩٥٦ في القضية رقم ١٠٨ لسنة ٢ق المجموعة الرسمية ــ السنة الأولى، ص٦١٣.

الانسان[٢]، وقواعد القانون الطبيعي، ومن ثم فكل مجتمع يقوم على مبدأ سيادة القانون، لا بد أن تتوفر له هذه المبادىء ولو لم ينص عليها صراحة.

على أنه ينبغي القول أن القضاء لا يخلق هذه القواعد من عنده، فهذا من اختصاص المشرع وانما يكون دور القضاء في الكشف عن تلك المبادىء ويعلن عنها في أحكامه، فهذه المبادىء كائنة فعلا في ضمير الجماعة، وتنحصر مهمة القضاء في الكشف عنها واستخلاصها من مصادرها ثم تقريرها وتطبيقها في المنازعات التي تطرح امامه حسب ظروف النزاع[٣]، ويتحتم على الادارة احترام هذه القواعد لأن القضاء يستنبطها من واقع النظام القانوني في الدولة ويقررها في أحكامه فتكتسب قوة الزامية[٤]، فاذا أصدرت قرارا مخالفا لأحد المبادىء القانونية العامة كان تصرفها معيبا وباطلا لمخالفته لمبدأ الشرعية.

ونشير الى ان الفضل في استنباط المبادىء القانونية العامة يرجع الى مجلس الدولة الفرنسي، حيث بدأ منذ انشائه يكتشف تلك المبادىء ويعلن عنها في أحكامه المتعددة، ومع ذلك فان مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه الأولى لم يشر صراحة الى اعتبار المبادىء القانونية التي قررها مصدرا للشرعية مثل القانون المكتوب، ولكن ذلك الأمر مستفاد بطريقة ضمنية من مسلك المجلس في قضائه[١].

وبعد أن عرضنا لمصادر مبدأ الشرعية سواء المكتوبة منها وغير المكتوبة، تجدر الاشارة الى ان هذه المصادر هي في الواقع نفس مصادر القانون الاداري. وهذه المصادر تؤدي الى انشاء القواعد القانونية التي تحكم تصرفات الادارة اذ

---

(٢) مثال ذلك قانون حقوق الانسان العالمي الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة، د. فؤاد العطار، مرجع سابق، ص٤٧.

(٣) د. كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة، مرجع سابق، ص٤٥.

(٤) د. محمود حافظ ــ المرجع السابق، ص٣٨.

(١) د. كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة، مرجع سابق، ص٤٥.

د. فؤاد العطار ــ القضاء الاداري، مرجع سابق، ص٤٧.

يتحتم عليها مراعاتها في مختلف أعمالها وصور نشاطها، وهذا الالتزام المفروض عليها يؤدي طبقا للنظام المقرر في الدولة الى كماله وتحقيق الصالح العام دون تجاهل حقوق الأفراد وحرياتهم وضرورة احترامها[١].

ومن كل ما تقدم يتضح لنا أن مبدأ الشرعية له مظهران:

أولا ــ المظهر المادي للشرعية:

يتعلق بتنظيم القواعد القانونية ويوجب على الادارة ان يكون كل قرار أيا كان موضوعه مطابقا للقواعد والمبادىء القانونية النافذة وقت تصرف الادارة. وأساس التزام الادارة بمبدأ الشرعية في مظهره المادي يرجع الى قوة الزام القواعد القانونية التي يتكون منها ذلك المبدأ بحيث اذا خرجت عليها الادارة وخالفتها فانها تهدر كل قيمة للقوة الالزامية التي تتمتع بها القواعد القانونية.

وتحقيق هذا المبدأ يستلزم تنظيم رقابة على أعمال الدولة بصفة عامة سواء كانت تشريعية أو تنفيذية (ادارية) أو قضائية.

ثانيا ــ المظهر الشكلي للشرعية:

يتمثل في فكرة تدرج القواعد القانونية ويتعلق بكيفية تعديلها أو الغائها حيث يجب على كل سلطة أن تراعي حكم القواعد القانونية التي صدرت من سلطات أعلى منها في الدرجة[٢].

فالنصوص الدستورية تأخذ مكان الصدارة في سلم التدرج القانوني وتليها القوانين العادية ثم اللوائح. والتزام الادارة باتباع حدود مبدأ الشرعية ووجوب

---

(١) د. كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة، المرجع السابق، ص٦١.

(٢) د. محمود حافظ ــ القضاء الاداري، الطبعة الثانية، سنة ٦٦، دار النهضة العربية، ص١٧.

خضوعها لأحكام العمل على حماية حقوق الأفراد وحرياتهم العامة ويحول بينها وبين التعسف والاستبداد[1] لأن مصلحة الأفراد وحفظ حقوقهم وحماية حرياتهم مرتبط بسيادة مبدأ الشرعية.

(١) د. كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة، مرجع سابق، ص٦٤.

الفصل الثالث

نطاق مبدأ المشروعية وجزاء مخالفته

المبحث الأول

نطاق مبدأ الشرعية

ان الرقابة على أعمال الادارة سواء عن طريق الرقابة الادارية أو الرقابة القضائية الغاءا وتعويضا، ووضع القيود الكثيرة على أعمال الادارة في تنفيذ القوانين عن طريق القرارات الادارية الفردية أو القرارات التنظيمية التي يمنحها القانون للادارة أو تصدرها الادارة كسلطة ضبط تحافظ على الأمن والنظام والصحة العامة، قد يؤدي اذا أخذناه وطبقناه كما هو كنظرية قانونية مجردة فانه قد ينتهي في بعض الأحيان الى تكبيل يد الادارة عن أن تتحين الوقت الذي تراه ملائما لاصدار قرارها، كما قد يؤدي الى كف يد الادارة عن أن تتخذ اجراء تمليه ظروف استثنائية ملجئة، فيه قيود على حرية الأفراد والمؤسسات، وقد يؤدي فوات الوقت والقوانين أو قواعد القانون العامة قد لا تشفع في علاج موقف حرج أو خطير، باعتبار ان القرار وهذه القواعد العامة انما توضع لما يوجد بعد وضع القانون أو النظام من أحوال وحالات.

واذا كان هناك الآن بالنسبة للسلطة التنفيذية قرارات تصدر منها كسلطة ادارية مهمتها مراقبة سير المرافق العامة والعاملين عليها لضمان سيرها بانتظام

واطراد لأداء المصالح العامة التي تقوم عليها، فان هناك أيضا قرارات أخرى تصدر منها كسلطة حكم تسوس الناس بالعدل وتتصل بالدول في الخارج وتقوم على صلات دائمة بالسلطات الأخرى في الدولة، وهذه السلطة الحكومية وهي تمارس سلطاتها انما تقوم بتنفيذ سياسة عليا يترتب عليها أمن الدولة داخليا وخارجيا في صلاتها بالدول وفي صلاتها بالسلطات الأخرى في الداخل.

لذلك فقد استقر الفقه والقضاء اليوم على أن هناك من الأعمال ما تسمو على الرقابة الادارية والقضائية لتعلقها بالسلطة التقديرية للادارة أو ظروف الحرية أو الأحوال الاستثنائية أو ما يسمى بأعمال السيادة، ونتناولها باختصار فيما يلي:

١ ـــ السلطة التقديرية:

ان ما استقر عليه القضاء اليوم هو التفرقة بين السلطة المقيدة التي تخضع للرقابة وهي التي تجريها الادارة تنفيذا للقانون بمعناه العام ولا يكون لها حرية في اصدار القرار أو تأجيله، وذلك مثل رخص الأسلحة فما دام طالب الرخصة قد استوفى الشروط القانونية فلا بد من الترخيص له ولا تستطيع الادارة ان تمنع منح هذه الرخصة بحجة ان طالب الرخصة لم يتدرب على استعمال السلاح كما هو الحال بالنسبة لرخص قيادة السيارات.

أما السلطة التقديرية فانه يراد بها أن يترك المشرع للادارة قسطا من الحرية في مباشرة نشاطها، فلا يفرض عليها سلوكا معينا تلتزمه، وعلى ذلك فان الادارة في هذا المجال المتروك لها تكون حرة في اتخاذ القرار أو الامتناع عن اتخاذه أو في اختيار الوقت الملائم والمناسب لاصداره، وذلك مثل قرار ترقية الموظف، فان سلطة الادارة هنا سلطة تقديرية تصدر قرارها بترقية الموظف في الوقت الذي ترى فيه تحقيق المصلحة العامة.

٢ ـ نظرية الضرورة وسلطات الحرب:

ان القانون عبارة عن وضع قواعد بقصد تحقيق أهداف عامة لحسن الادارة والرفاهية العامة، وهو يوضع ليطبق في الظروف العادية، وهي الظروف التي تكون تحت بصر واضع القاعدة القانونية عند وضعها، ولكن قد تجد ظروف وحالات استثنائية مثل اضطراب داخلي أو كارثة تقع فتجعل الأمور في وضع صعب لا يمكن للقواعد القانونية المطبقة أن تعالج ما يترتب على ذلك من أمور، وكذلك في حالة الحرب، ولذلك فان القضاء والفقه اليوم يعترف بوجود القواعد الاستثنائية بما فيها الحرب وضرورة معالجتها بقرارات تتخذها الادارة ولا تخضع لرقابة القضاء، وأهم ما يبرر ذلك أن وجود الدولة نفسها معرض للخطر والدولة سابقة على القانون وأبقى للنظام وللأفراد ومن ثم يجب المحافظة على قيامها وحفظ كيانها، الا أن الفقه والقضاء قد استقرا على أن هذه الاجراءات بمنأى عن الرقابة، فانه لا بد من وجود رقابة على توفر قيام العناصر المؤدية الى ذلك.

٣ ـ نظرية أعمال السيادة:

ويتمثل هذا النوع فيما تزاوله السلطة التنفيذية من أعمال تتصل بعلاقتها بالسلطة التشريعية أو القضائية أو علاقتها مع الدول الأخرى أو ما يراه البعض من أنها تلك الأعمال التي تجريها الدولة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة ادارة، وقد انتهى الفقه والقضاء الى اقرار شرعية هذه الأعمال وعدم خضوعها للرقابة القضائية، واذا كانت هذه الأعمال غير محددة تماما، فالقضاء هو الذي يقرر بمناسبة رفع الدعوى أمامه اذا كان العمل يدخل في أعمال السيادة أم لا يدخل فيها. واذا كانت هذه الأعمال لا تخضع للرقابة القضائية فانه ليس هناك ما يمنع من خضوعها للرقابة الادارية للسلطة نفسها أو للرقابة السياسية عن طريق المجالس النيابية التي تراقب أعمال السلطة التنفيذية سواء ما كان منها صادرا عن سلطة ادارية أو سلطة حكومية.

وأخيرا فان القضاء وان كان يعترف بوجود أعمال السيادة وليس له سلطان على رقابتها فانه يعمل جاهدا لرقابة توفر عناصر أعمال السيادة فيما تقوم به السلطة من أعمال بمقتضى سلطاتها كحكومة وليست كادارة.

المبحث الثاني

جزاء مخالفة مبدأ الشرعية

يترتب على مخالفة الادارة لمبدأ الشرعية بطلان التصرف الذي خالفت به القانون، وهذا البطلان يتفاوت في جسامته وفي آثاره وفقا لدرجة المخالفة، والقاعدة المسلم بها ان البطلان يجب أن يثبت عن طريق سلطة يمنحها القانون هذا الحق لأن الأصل هو مشروعية أعمال الادارة[1].

ويلحق البطلان العمل الاداري في صورتيه وان كان يختلف في آثاره تبعا لطبيعة التصرف.

فجزاء اخلال الادارة بمبدأ الشرعية واتيانها تصرفات خارجة على حدوده ومخالفة لأحكامه هو بطلان التصرف الذي اتخذته الادارة والتعويض عن الضرر الذي قد يترتب عليه.

ولكن قد يثور التساؤل، ما هي وسيلة الفرد (الذي يكون التصرف الاداري ــ المخالف لمبدأ الشرعية ــ صادرا في مواجهته) في الدفاع عن حقه الذي مسه التصرف الاداري؟

فالفرد ليس بمقدوره أن يقتضي حقه بنفسه، ويدرأ مباشرة الاعتداء الواقع عليه او الاعتداء الذي يكون على وشك الوقوع، فهذا العهد الذي كان الافراد

---

(١) د. سليمان الطماوي ــ القضاء الاداري، قضاء الالغاء، مرجع سابق، ١٩٧٦، ص٢٢.

فيه يقتضون حقوقهم بانفسهم قد زال وانتهى وحل محله عهد جديد ينظم فيه القانون علاقات الأفراد ببعضهم، وعلاقاتهم بالدولة وطرق اقتضاء الحقوق.

والفرد ــ كمبدأ عام ــ لا يستطيع أن يقاوم تنفيذ أوامر السلطة العامة وانما يجب عليه الخضوع لها، وبعد ذلك باستطاعته أن يتظلم منها ويطعن فيها بقصد التخلص منها ومن آثارها.

وترتيبا على ذلك، فأنه لا بد من وجود جهة أو جهات ينظمها القانون ويعهد اليها بأمر الدفاع عن حماية مبدأ الشرعية، ومنع الادارة من مخالفته، وتنبيهها الى أخطائها التي ارتكبتها وفيها اساءة الى الأفراد من جهة حقوقهم وحرياتهم المختلفة يلجأون اليها يستنصفونها، وتكون لديها الوسيلة الموصلة الى تقرير بطلان التصرف المخالف لمبدأ الشرعية والغائه، وتقرير التعويض المناسب في مقابل الضرر الذي يكون قد أحدثه.

ومن هنا جاءت فكرة ضرورة اقامة رقابة على أعمال الادارة بقصد حماية مبدأ الشرعية عند تطبيقه، وفي ذلك حماية ــ بالتبعية ــ لحقوق الأفراد وحرياتهم ومن قبيل الحرص أيضا على سلامة العمل الاداري حتى يكون دائما سبيلا سويا لتحقيق المصلحة العامة.



الباب الأول

السلطة القضائية



الفصل الأول

الرقابة الادارية

تعتبر الدراسة العلمية للرقابة الادارية باعتبارها أحد عناصر العملية الادارية حديثة العهد نسبيا، وذلك على عكس الرقابة كممارسة عملية فقد عرفت منذ العصور القديمة[1].

وليس من السهولة تأصيل التطور التاريخي للرقابة الادارية، ويرجع ذلك الى مجموعة عوامل مختلفة، من ذلك أولا عدم توافر مصادر علمية محققة يمكن تتبع التطور التاريخي للرقابة من خلالها، فالمؤرخون اعتادوا كتابة التاريخ من ناحية معينة غير تلك التي ينظر منها دارسو الادارة العامة[2].

وفضلا عن ذلك لا يوجد ارتباط بين الادارة العامة كنشاط عملي وبينها كنظام دراسي، ومن الوجهة التاريخية تعتبر الرقابة التي تمارسها الهيئات العليا طبقا للتدرج الرئاسي هي الشكل الأول والوحيد للرقابة التي عرفتها الادارة، فقد كانت سلطة الأمراء ثم الحكام تمكنهم من فحص أعمال المرؤسين لهم يتحققوا مما اذا كانت الأعمال التي يباشرونها مطابقة تماما للتعليمات التي كانوا يصدرونها، ولمعرفة مدى تنفيذ الخطط التي كانوا يريدون تطبيقها. ومن ثم فقد استأثروا مبكرا بحكم مراكزهم بحق الرقابة على الأعمال التي تتخذ من الدرجات الأدنى، ووافقوا بطريقة تلقائية على أن تعرض عليهم مطالب الأفراد

---

(١) نظرية الرقابة الادارية ــ دراسة قانونية ادارية مقارنة، الطبعة الأولى ١٤٠٤هـ ــ ١٩٨٤م.

(٢) Guy Braibant, Nicole Questiaux, Celine Winer. «Le Controle de L'administration et la Protection des Citoyens. Editions Cuses, p.263.

الخاصة بهذه الاعمال، لأن التعرف على مثل هذه المطالب كان يوفر لهم امكانية اصلاح الأخطاء وحماية الجمهور ضد التعسفات الظاهرة، ويجعله يتقبل بطريقة أفضل السيطرة المتزايدة للادارة. فالرقابة الذاتية للجهاز الحكومي تعتبر قديمة قدم الجهاز نفسه، وقد ظهرت هذه الرقابة قبل اخضاع الادارة لرقابة القضاء[1].

فقد عرفت منذ كانت المجتمعات الأولى، وتطورت عبر التاريخ السياسي في دولة المدينة والامبراطورية الرومانية، والنظام الاقطاعي والدولة الاسلامية، بينما الادارة العامة كنظام دراسي لم تبدأ في الظهور الا في نهاية القرن التاسع عشر. ومما أدى الى صعوبة تتبع هذا التطور التاريخي للادارة بوجه عام والرقابة الادارية بوجه خاص ما كان يحصل من اندماج بين النشاط الاداري والنشاط السياسي وعدم التمييز بينهما، واعتبار ما تقوم به الدولة في المجالين أنشطة متشابهة باعتبارها صادرة من الدولة صاحبة السيادة ومصدر السلطة السياسية في الجماعة. الى أن حدثت التطورات الدستورية الهائلة في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، وانتشرت المبادىء الديمقراطية والفصل بين السلطات لضمان عدم اعتداء سلطة على أخرى، وظهرت مفاهيم جديدة لممارسة السلطة والتمييز بين نشاطاتها المختلفة في داخل وظيفة الدولة. فمن المفكرين من يرى تقسيم السلطات تقسيما مغايرا للتقسيمات التقليدية وذلك على ما يلي: سلطة حكومة وسلطة ادارة أو سلطة التقرير وسلطة التنفيذ وسلطة المشاورة والمراقبة أو سلطة الحكم وسلطة المداولة[2]. ولكي يمكن تفهم دور الرقابة وخطورته نشير بايجاز الى تطور وظيفة الدولة الادارية، فقد كانت الوظائف التقليدية بالدولة تنحصر بصفة عامة في المحافظة على الأمن الداخلي والدفاع الخارجي واقامة العدل القضائي بين الناس، الى أن تطورت الوظائف التقليدية للدولة وذلك بتدخلها

---

(١) د. ابراهيم درويش ـــ دراسات في الادارة العامة سنة ١٩٧٢، دار النهضة العربية، القاهرة ص٣٢.

(٢) د. يحيى الجمل ـــ الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، ص١١٤، ١١٥.

د. ثروت بدوي ـــ النظم السياسية، ١٩٧٥، دار النهضة العربية، ص٣١٧.

في أنشطة جديدة بالنسبة لمهمتها التقليدية بسبب قيام الثورة الصناعية واعتناق مذاهب التدخل الاجتماعي[1]. مما أدى الى زيادة نشاط الادارة العامة للقيام بهذه المهام، وبالتالي تطوير أساليب وصور الرقابة الادارية، حيث تستند الرقابة الادارية الى مفاهيم النظام الاداري الذي يتمشى بدوره مع فلسفة النظم الاجتماعية والسياسية[2]، وتبعا لذلك فان التطور في نظام الادارة العامة ومن ثم في الرقابة الادارية هو نتيجة ومحصلة للتفاعل الذي يتم في النظام[3].

وقد تكون الرقابة الادارية تلقائية بواسطة الادارة أثناء اشرافها على أعمال المرؤسين، وذلك عن طريق رقابة الرئيس على المرؤوس وأعماله، كما قد تستعين الادارة ببعض الأجهزة المتخصصة[4]، ومن أمثلة هذه الاجهزة المتخصصة في المملكة العربية السعودية الديوان العام للخدمة المدنية، هيئة الرقابة والتحقيق، ووزارة المالية والاقتصاد الوطني، وديوان المراقبة العامة.

ومن ثم فان الرقابة الادارية تعني أن تتولى الادارة بنفسها مراقبة مدى مطابقة تصرفاتها للقانون، أما بناء على طلب الأفراد أو من تلقاء نفسها. ولذا فانها تأخذ صورا ثلاث:

أولا ــ التظلم الولائي:

وبموجبه يتقدم ذو المصلحة الى من صدر منه التصرف المخالف للقانون طالبا منه اعادة النظر في تصرفه اما بسحبه أو بالغائه أو بتعديله أو باستبدال غيره به، بعد أن يبصره بوجه الخطأ الذي ارتكبه[5].

---

(١) د. كامل ليلة ــ النظم السياسية للدولة والحكومة، دار الفكر العربي، ص٢٨٩.
(٢) د. أحمد رشيد ــ نظرية الادارة العامة، ص٦٣٨.
(٣) د. أحمد عبدالقادر الجمال ــ مقدمة في أصول النظم الاجتماعية والسياسية، الطبعة الثانية، الناشر مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ص١٢٨ وما بعدها.
(٤) د. رمزي الشاعر ــ الانحراف الاداري، مجلة العلوم الادارية، العدد الأول، سنة ١٩٦٩، ص٣٣١.
(٥) (I en appelle de l'administrateur mal informe a l'administrateur mieux informe).
د. سليمان الطماوي ــ القضاء الاداري، الكتاب الأول، المرجع السابق، ١٩٧٦، دار الفكر العربي.

ثانيا ــ التظلم الرياسي:

التظلم هنا يقدمه المضرور الى رئيس مصدر القرار، فيتولى الرئيس بناء على سلطته الرئاسية سحب القرار أو الغائه أو تعديله بما يجعله مطابقا للقانون، وقد يتولى الرئيس من تلقاء نفسه ممارسة هذه السلطة دون تظلم.

ثالثا ــ التظلم الى لجنة ادارية خاصة:

ومثل هذه اللجنة تشكل عادة من موظفين اداريين من طبقة معينة وتحقق للأفراد بعض الضمانات التي لا تتوفر في الصورتين السابقتين، وكانت هذه الطريقة الثالثة حلقة الاتصال بين نظام الادارة القاضية ونظام المحاكم الادارية بمعناها الفني[1].

ويتضح ان الرقابة الادارية في يد الادارة تراقب بها أعمالها بنفسها، وتصحح الخاطىء منها بارادتها حتى يسلم نشاطها من الانحراف وتكون تصرفاتها متمشية مع مبدأ الشرعية الذي يجب عليها أن تخضع له وان تتمثله في كل أعمالها.

وبدا لنا من فكرة الرقابة الادارية انها تنطوي على ضمان للفرد في مواجهة الادارة، ولا ينفي عن هذه الرقابة صفتها كضمان للفرد كون الادارة هي التي تمارسها ضد نفسها لأنها لا تسعى في تصرفاتها الا لتحقيق الصالح العام، فاذا ما بان لها أنها أخطأت سواء السبيل فلا يضيرها أن تعود الى نطاق المبادىء القانونية السليمة اذ الواجب المفروض عليها هو مراعاة تلك المبادىء، وتحقيق فكرة النفع العام والعدالة بين الأفراد، ولا يصح لها أن تصدر في تصرفاتها عن عسف واستبداد ومخالفة القوانين لمجرد اظهار السلطان.

---

(١) د. سليمان الطماوي ــ القضاء الاداري، الكتاب الأول، قضاء الالغاء ١٩٧٦، دار الفكر العربي، ص٢٤، د. كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة، الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص١٣٠، د. فؤاد العطار ــ القضاء الاداري، مرجع سابق، ص٧٦ــ٧٨.

واذا مارست الادارة هذه الرقابة بحزم، وكان رائدها حسن النية ـــ وهذا هو المفروض طبعا ـــ والرغبة الصادقة في اصلاح أخطائها، فانها تنصف بذلك المصلحة العامة وتحميها، وتؤدي خدمة جليلة للأفراد اذ تريحهم في الواقع من الالتجاء للقضاء، وليس هناك أفضل في حسم النزاع من رجوع أحد طرفيه ـــ ان لم يكن طرفاه ـــ الى الحق والتسليم بحكم القانون، وما تمليه قواعد العدالة والمصلحة العامة، وفي حالتنا هذه اذا ما اتبعت الادارة هذا السبيل واقلعت عن خطئها وتداركته بالالغاء أو السحب فانها بذلك تحترم فكرة المصلحةالعامة التي تتصرف من أجل تحقيقها لخدمة المجتمع، وتنصف الفرد الذي يتضرر من تصرفها انصافا عاجلا، دون أن تتركه لمشقة التقاضي وعنائه، وبذلك تكون الادارة قد أدت واجبها وقامت بوظيفتها خير قيام.

ومع ذلك لا يصح أن نبالغ في أهمية هذا الضمان للفرد وجدواه في المحافظة على مبدأ الشرعية. ان الرقابة الادارية رقابة ذاتية تجعل من الادارة خصما وحكما بالنسبة لتصرفاتها محل التظلم وهذا وضع لا تتحقق فيه الحيدة الكاملة، ولا يؤدي ـــ بهذه الصورة ـــ الى العدالة التي ينشدها الأفراد، وقد لا تعترف الجهة الادارية ـــ في يسر وسهولة ـــ بما وقع منها من خطأ وترجع الى الصواب والحق من باب الفضيلة، وقد تتشبث الادارة بتصرفها رغم علمها بخطئه لوجود مصلحة لها في الخروج على مبدأ الشرعية والتحلل من القيود المفروضة عليها.

ويلاحظ أيضا أن الأفراد لا يشعرون بالاطمئنان على حقوقهم اذا كان مصيرها عند الاعتداء عليها هو عرض أمرها على حكم هو خصم لهم في نفس الوقت، وانما يطمئن الأفراد حينما يكون قاضيهم ينتمي الى جهة محايدة بعيدة عن النزاع وأطرافه، ويحاط بضمانات تكفل له تحقيق العدالة بين المتنازعين واعطاء كل ذي حق حقه.

ولهذا فان الضمان القوي المفيد للأفراد انما يتركز في جهة أخرى غير الادارة تكون رقيبة عليها غير متحيزة لأحد، وهذه الجهة هي السلطة القضائية.



الفصل الثاني

السلطة القضائية في الاسلام

سيكون مجال بحثنا للسلطة القضائية في الاسلام في مطلبين:

المطلب الأول
نشأة القضاء وتنظيمه

عرفت الرقابة القضائية على أعمال الادارةالعامة منذ العصور الأولى للتاريخ فقد أنشئت في نهاية عهد الجمهورية الرومانية محكمة دائمة لمحاسبة الموظفين على تصرفاتهم غير المشروعة[1].

وكان ملوك الفرس كما يقول النويري في نهاية الارب يتولون نظر الأقضية في أيام معلومة لا يمنع عنهم من يقصدهم للبت في المظالم التي يقدمها المواطنون ضد الولاة[2]. وسبب تمسكهم بذلك أن أصل قيام دولتهم رد المظالم، وذلك أن (كيومز) أول ملوكهم كان سبب ملكه أنه لما كثر البغي في الناس اجتمع زعماؤهم ورأوا أنه لا يقيم أمرهم الا حكم يرجعون اليه[3].

---

(١) د. حمدي أمين ـــ نظرية الكفاية الادارية، مرجع سابق، ص١١٥ و١١٦.
(١) محمد سلام مدكور ـــ القضاء في الاسلام، دار النهضة العربية، ص١٤٢.
(٣) محمد سلام مدكور ـــ القضاء في الاسلام، ص١٤٤.

كذلك أدرك العرب في الجاهلية ما لولاية المظالم من أهمية، فعندما كثر في قريش الزعماء وانتشرت فيها الرياسات، عقدوا بينهم حلفا على رد المظالم وانصاف المظلومين[1]. اذ لم يكن لدى العرب في الجاهلية نظام محكم للقضاء، الا أنهم ككل جماعة منظمة، قد سلكوا عدة سبل في حسم المنازعات التي تثور بينهم بطرق سلمية وأشهر هذه الطرق، فيما ترويه كتب التاريخ[2] ثلاثة:

(أ) الحكومة:

وكان بنو سعد أصحاب الحكومة في قريش قبل الاسلام، جريا وراء عادة العرب في الجاهلية من تقسيم الأعمال الاجتماعية الهامة بين الأسر المرموقة، فكان يحتكم القرشيون وغيرهم ممن يفد على مكة من العرب الى زعماء بني سعد فيما يقع بينهم من الخصومات.

(ب) الاحتكام:

وهو احتكام العرب الى الكهان والعرافين، وهو أمر كانوا يعتقدون فيه لجهلهم ولعدم وجود دين يعصمهم من ذلك.

(جـ) التعاهد على دفع الظلم:

وقد نشأ هذا النظام قبل بعث الرسول صلى الله عليه وسلم وكان سببه أن رجلا من اليمن قدم مكة معتمرا ببضاعة، فاشتراها منه رجل من بني سهم، ثم رفض أن يدفع له ثمن بضاعته أو رد قيمتها، فأعلن الرجل مظلمته على رجال من قريش حول الكعبة، فاجتمع زعماء قريش في دار عبدالله بن جدعان

---

(١) ابراهيم نجيب ــ القضاء في الاسلام تاريخه ونظامه، مجمع البحوث الاسلامية، القاهرة، ١٣٩٥هـ، (ص هـ، ز).

(٢) نقلا عن السلطات الثلاث ــ للدكتور سليمان الطماوي، ص٣٨٨، دار الفكر العربي.

وتحالفوا على رد المظالم بمكة، وانصاف كل مظلوم، وقد أطلق على هذا الحلف الذي حضره الرسول صلى الله عليه وسلم قبل البعث في سن الخامسة والعشرين (حلف الفضول)[1].

ويمكن القول أن شكل الحكومات عند العرب في الجاهلية كان أقرب الى الاقطاع منه الى الدولة المنظمة، فلم تكن لهم حكومة تمنع من تعدي بعضهم على بعض، بمالها من قوة تنفيذية.

وكان لكل قبيلة شيخ هو صاحب السيادة على أفراد القبيلة، هو الذي يمثل القبيلة في علاقاتها الخارجية بالقبائل الأخرى، وكان يستمد قوته ونفوذه من الرأي العام لقبيلته، وكان حكام القبائل يحكمون بين المتنازعين منهم حسب تقاليدهم وتجاربهم.

فلم يكن القضاء يومئذ بالمعنى المتعارف عليه الآن، بل كان بمنزلة التحكيم عندنا، ولم يكن للمحكمين سلطة مستمدة من الحكومة، اذ لا حكومة تمدهم بالسلطان، ولم يكن هنالك قوة ترغم المتداعين على احترام الحكم وتنفيذه الا الثقة في المحكم، واحترامهم الشخصي له وقوة تأثيره عليهم.

ولقد بلغت مكة في هذا الوقت شيئا من الرقي في نظامها الحكومي ومنه القضاء، كما يدلنا على ذلك توزيع الأعمال على عشرة رجال من عشرة أبطن كالحجابة والسقاية والرفادة والندوة واللواء. واذا كان من هذه الأعمال شيء يتعلق بالقضاء عهد به الى أبي بكر في الجاهلية، فقد ذكروا أنهم عهدوا اليه بالاشناق وهي الديات والمغارم.

---

(١) كثيرا ما ذكر الرسول عليه الصلاة والسلام هذا الحلف بكل خير، فهو يتحدث عنه بقوله: (لقد شهدت في دار عبدالله بن جدعان حلف الفضول ما لو دعيت اليه في الاسلام لأجبت وما أحب أن يكون لي به حمر النعم) الماوردي، الاحكام سلطانية، ص٧٤.
د. سليمان الطماوي ــ السلطات الثلاث، ص٢٩٨.

(٢) ابراهيم نجيب محمد عوض ــ القضاء في الاسلام «تاريخه ونظامه»، ص٢٧ــ٣٠.

ويدلنا على ذلك أيضا ما رووا لنا من اجتماع قريش على حلف الفضول فقد تحالفوا على ألا يظلم بمكة غريب ولا قريب، حر أو عبد، الا كانوا معه حتى يأخذوا له بحقه، ويؤدوا اليه مظلمته من أنفسهم ومن غيرهم.

وعندما جاء الاسلام، كان الجو ممهدا لقيام طريقة سليمة لفض كافة المنازعات بل لقد تجلت رغبة الرسول صلى الله عليه وسلم في ذلك صراحة في الحلف الذي عقده بين المهاجرين وبين أهل المدينة من المسلمين واليهود وغيرهم من المشركين حيث يقول:

«وانه ما كان بين أهل هذه الصحيفة من حدث أو اشتجار يخاف فساده، فان مرده الى الله عز وجل والى محمد رسول الله»[1] وهكذا جمع الرسول عليه الصلاة والسلام بين التشريع والتنفيذ والقضاء.

وقضاء الرسول كان اجتهادا لا وحيا، فقد روي ان الرسول قال لرجلين اختصما اليه في مواريث بينهما: انما أنا بشر مثلكم، وانكم تختصمون الي، ولعل بعضكم يكون ألحن بحجته من بعض، فأقضي له، فمن أقضي له بشيء من حق أخيه فانما أقضي له قطعة من نار، وكانت طرق الاثبات عنده: الاقرار، والبينة واليمين، والقسامة، والفراسة، والقرعة وغيرها، ومن الأحاديث المشهورة عن الرسول عليه السلام في هذا الصدد:

«البينة على من ادعى، واليمين على من أنكر، وقوله صلى الله عليه وسلم: «أمرت أن أحكم بالظاهر، والله يتولى السرائر».

ولما اتسعت رقعة الدولة الاسلامية في عهد الرسول استعان ببعض أصحابه في القضاء، ومنهم الامام علي الذي بعثه الرسول وهو شاب الى اليمن

---

(١) نقلا عن سيرة ابن هشام، الجزء الثاني ص٩٤ وما بعدها، نقلا عن ـــ نظام السلطات الثلاث ـــ للدكتور سليمان الطماوي، ص٣٩٨.

(٢) د. سليمان الطماوي ـــ السلطات الثلاث، ص٣٩٩.

ليقضي بينهم[1]، ومنهم أيضا معاذ بن جبل، الذي بعثه الرسول صلى الله عليه وسلم قاضيا الى اليمن، فقال له: بما تقضي يا معاذ؟

فقال معاذ: بكتاب الله.

قال الرسول: فان لم تجد؟

قال معاذ: فبسنة رسول الله.

قال الرسول: فان لم تجد؟

قال اجتهد رأيي.

فقال الرسول: الحمد لله الذي وفق رسول رسول الله لما يرضي الله.

وكذلك ولى الرسول عليه الصلاة والسلام «عتاب بن أسيد» أمر مكة وقضاءها بعد الفتح، وظل يمارس عمله حتى توفي يوم مات أبو بكر، وقد أفرد الرسول له مرتبا يعينه على التفرغ لمنصبه.

مشروعية القضاء:

الأصل في القضاء قبل الاجماع آيات منها:

١ ــ قال تعالى: (فاحكم بينهم بما أنزل الله ولا تتبع أهواءهم)[2].

٢ ــ وقوله تعالى: (وان احكم بينهم بما أنزل الله ولا تتبع أهواءهم عما جاءك من الحق[3]).

٣ ــ وقوله تعالى: (وان حكمت فاحكم بينهم بالقسط، ان الله يحب المقسطين)[4].

---

(١) د. سليمان الطماوي ــ نظام السلطات الثلاث، المرجع السابق.

(٢) سورة المائدة ــ آية ٤٨.

(٣) سورة المائدة ــ آية ٤٩.

(٤) سورة المائدة ــ آية ٤٢.

٤ ــ وقوله جل شأنه: (ان ربك يقضي بينهم يوم القيامة فيما كانوا فيه يختلفون)[1] الى غير ذلك من الآيات.

ومن السنة أحاديث منها ما رواه عمرو بن العاص عن النبي صلى الله عليه وسلم: «اذا اجتهد الحاكم فأصاب فله أجران، واذا اجتهد فأخطأ فله أجر» متفق عليه.

وروى الأربعة الحاكم والبيهقي ان النبي صلى الله عليه وسلم قال: «القضاء ثلاثة قاضيان في النار، وقاض في الجنة، فأما الذي في الجنة فرجل عرف الحق وقضى به، واللذان في النار رجل عرف الحق فجار في الحكم، ورجل قضى للناس على جهل» وقد أجمع المسلمون على مشروعية نصب القضاء للحكم بين الناس.

حكمة القضاء:

القضاء أمر لازم لقيام الأمم، ولسعادتها وحياتها، حياة طيبة، ولنصرة المظلوم وقمع الظالم وقطع الخصومات، وأداء الحقوق الى مستحقيها، والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والضرب على أيدي العابثين الظالمين.

وفي القرآن الكريم ورد لفظا: الحكم والقضاء ومشتقاتهما في الكتاب العزيز في مواضع مختلفة، وبمعان متعددة، ويتبين من تتبع الآيات ان مواضع التشريع والأمر والنهي، انما وردت في مادة (حكم) ومشتقاتها، ولم ترد في مادة (قضى) ومشتقاتها، الا في آية واحدة هي قوله تعالى[2]: «فلا وربك لا يؤمنون حتى يحكموك فيما شجر بينهم ثم لا يجدوا في أنفسهم حرجا مما قضيت ويسلموا تسليما»، وهي موجهة الى الرسول صلى الله عليه وسلم، ووضعت قاعدة أصلية في تنظيم القضاء، هي الزام المتقاضين بحكم القاضي، غير أنه لا بد

---

(١) سورة يونس ــ آية ٩٣.

(٢) سورة النساء ــ آية ٦٥.

من الاشارة الى أن الله تعالى قد وصف نفسه بما هو أهل له في صدد القضاء فقال[1]: «والله يقضي بالحق»، وقال[2]: «ولكل أمة رسول فاذا جاء رسولهم قضى بينهم بالقسط، وهم لا يظلمون» وأمثال ذلك.

أما لفظ «حكم» ومشتقاته، فقد جاء فيه الأمر بالعدل والحق في مواضع كثيرة منها قوله تعالى[3]: «يا داود انا جعلناك خليفة في الأرض فاحكم بين الناس بالحق ولا تتبع الهوى فيضلك عن سبيل الله». وقال وكيع[4]: «فاستخلفه في ارضه لاقامة حكمه، واتباع سبيله وحذره اتباع الهوى والضلالة عن القصد».

ومنها ما وجه الى الرسول صلى الله عليه وسلم كقوله تعالى[5]: «انا أنزلنا اليك الكتاب بالحق لتحكم بين الناس بما أراك الله ولا تكن للخائنين خصيما».

قال القاسمي في تفسير «ما أراك الله» أي: بما عرفك وأعلمك وأوحى به اليك. سمى ذلك العلم بالرؤية، لأن العلم اليقيني المبرأ عن جهات الرقيب يكون جاريا مجرى الرؤية في القوة والظهور».

ومما وجه الى الرسول صلى الله عليه وسلم قوله تعالى[6]: «وأنزلنا اليك الكتاب بالحق مصدقا لما بين يديه من الكتاب، ومهيمنا عليه فاحكم بينهم بما أنزل الله ولا تتبع أهواءهم عما جاءك من الحق». والآية وان كانت واردة في أهل الكتاب، وان الضمير في (بينهم) يعود اليهم، الا أن كثيرا من المفسرين رأى بحق أن الخطاب في الآية عام، وان الحكم بما أنزل الله واجب بين أهل الكتاب

---

(١) سورة غافر ــ آية ٢٠.
(٢) يونس ــ آية ٤٧.
(٣) ص ــ آية ٢٦.
(٤) أخبار القضاة ــ ١/١.
(٥) النساء ــ آية ١٠٥.
(٦) المائدة ــ آية ٤٨.

وغيرهم، وهذا واضح من آية أخرى تكررت ثلاث مرات في سورة واحدة وهي قوله تعالى[1]: «ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الكافرون ثم قال الظالمون، ثم قال الفاسقون، والقرآن يفسر بعضه بعضا، وهو مذهب متفق عليه.

كما ورد لفظ القضاء والحكم في السنة في أحاديث كثيرة وردت في كتب الحديث.

القضاء في عهد الرسول:

ولقد كانت سلطة التشريع في هذا العهد لرسول الله وحده وما كان لأحد غيره من المسلمين سلطة التشريع، فكان المسلمون اذا عرض لهم حادث أو شجر بينهم خلاف وأرادوا معرفة حكم الاسلام فيه رجعوا الى الرسول صلى الله عليه وسلم لمعرفة حكم الله فيما أرادوه أو عرضوه، وكان عليه الصلاة والسلام يبين لهم حكم ما نزل بهم، ويجيبهم عما سألوا عنه تارة بآية أو بآيات من القرآن ينزل عليه بها الوحي من ربه وتارة بأقواله وأفعاله التي تصدر عن اجتهاده ونظره وما ينطق عن الهوى ان هو الا وحي يوحى.

فالقانون الأساسي في الاسلام يتكون من آيات الأحكام التي جاءت في القرآن ومن أحاديث الأحكام التي صدرت عن الرسول صلى الله عليه وسلم:

وهذا القانون تشريع عام للمسلمين كافة في كل زمان ومكان.

والسلطة القضائية وتطبيق نصوص التشريع على الوقائع استمدها الرسول من الله سبحانه وتعالى بقوله تعالى: «فاحكم بينهم بما أنزل الله ولا تتبع

---

(١) المائدة ــ آيات ٤٤، ٤٥، ٤٩.

أهواءهم عما جاءك من الحق»[1] وقوله سبحانه: «فلا وربك لا يؤمنون حتى يحكموك فيما شجر بينهم ثم لا يجدوا في أنفسهم حرجا مما قضيت ويسلموا تسليما»[2].

وقد اهتم الاسلام بجميع النواحي البشرية والانسانية ومنها القضاء[3] ووضع له الأساس السليم الذي يحقق الخير والنفع، ويضمن سلامة الحقوق، وهو العدل فقال عز من قائل: «ان الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات الى أهلها واذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل...» (فاحكم بينهم بما أنزل الله ولا تتبع أهواءهم) ووضع قوانين ثابتة لجميع أمور الناس، للسرقة والقتل والقصاص والرشوة والاستغلال والنفوذ والميراث والزواج والطلاق والنفقة والايجار والرهن والبيع والشراء والزكاة وما الى ذلك.

وهذه المساواة في الانسانية تستلزم المساواة في الحقوق، فالناس أمام قانون الله سواء، لا فرق بين عظيم وحقير وشريف ووضيع، فالحق أساس هذا الدين والعدل سياجه، يقول سبحانه وتعالى: «ولا يجرمنكم شنآن قوم على الا تعدلوا اعدلوا هو أقرب للتقوى...».

ولقد علم الرسول صلى الله عليه وسلم أصحابه القضاء ونظام الحكم واتباع الحق والعدل[4].

وقد تولى الرسول صلى الله عليه وسلم القضاء بنفسه وولاه غيره في عهده وكان كل واحد ملتزما بما جاء في كتاب الله وسنة رسوله دون حاجة الى رقابة[5].

---

(١) المائدة ــ آية ٤٨.

(٢) النساء ــ آية ٦٥.

(٣) ابراهيم نجيب محمد عوض ــ القضاء في الاسلام «تاريخه ونظامه»، (ص و، ز).

(٤) ابراهيم نجيب محمد عوض ــ القضاء في الاسلام «تاريخه ونظامه» (ص هـ، ز).

(٥) ابراهيم نجيب محمد عوض ــ المرجع السابق، ص٣٥ و٣٦.

وثبت ذلك في عدة أحاديث منها ما رواه الامام أحمد في مسنده عن أم سلمه زوج النبي صلى الله عليه وسلم انها قالت: (جاء رجلان يختصمان في مواريث بينهما قد درست ليس بينهما بينة، فقال رسول الله صلى الله عليه وسلم انكم تختصمون الى رسول الله وانما انا بشر، ولعل بعضكم ألحن بحجته من بعض وانما اقضي بينكم على نحو ما اسمع، فمن قضيت له من حق أخيه شيئا فلا يأخذه، فانما اقطع له قطعة من النار يأتي بها اسطاما في عنقه يوم القيامة، فبكى الرجلان، وقال كل واحد منهما: حقي لأخي. فقال رسول الله صلى الله عليه وسلم: «اما اذا فقوما فأذهبا فلتقتسما ثم توخيا الحق، ثم استهما ثم ليحلل كل منكما صاحبه[1].

ونراه يغضب حين رأى أسامة رضي الله عنه يستشفع لقرشية وهو يقول غاضبا معنفا اتشفع في حد من حدود الله. ثم يخطب الناس قائلا: «انما أهلك الناس قبلكم انهم كانوا اذا سرق فيهم الشريف تركوه واذا سرق الضعيف اقاموا عليه الحد. وأيم الله لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها[2].

وهذا عمر بن الخطاب يقول في رسالته لأبي موسى الأشعري في أمر القضاء (آس بين الناس في وجهك وعدلك ومجلسك حتى لا يطمع شريف في حيفك ولا ييأس ضعيف من عدلك).

ولقد سار على هذا الدرب الخلفاء الراشدون، ولم يتركوا للولاة والقضاة الأمر يتصرفون فيه من تلقاء أنفسهم، فلقد نهج أبو بكر الصديق رضي الله عنه منهج الرسول في نظر المظالم بنفسه، وكان عمر بن الخطاب رضي الله عنه يوالي ارسال الكتب الى الولاة والقضاة المتضمنة للمبادىء التي يجب ان يكون عليها الحكم حتى يسيروا على وفقها ويعملوا بمقتضى قواعدها وارشدهم الى امثل

---

(١) أنظر مقال الشيخ عبدالوهاب خلاف ــ حول السلطات الثلاث، مجلة القانون والاقتصاد ــ السنة الخامسة ــ ص٥٠٩ وما بعدها.

(٢) ابراهيم نجيب محمد عوض ــ مرجع سابق، (ص هـ، ز).

الخطط وانفع الطرق التي يتبعونها واحكم الاجراءات التي يلتزمونها[1].

وكما فعل علي بن أبي طالب الخليفة الرابع حين كتب عهده الى الاشتر النخعي حين ولاه مصر قال له: «ثم اختر للحكم بين الناس افضل رعيتك وبنفسك» ممن لا تضيق به الأمور ولا تحركه الخصوم ولا يتمادى في الزلة ولا يحصر من الفيء الى الحق اذا عرفه ولا يستشرف نفسه على طمع، ولا يكتفي بأدنى فهم دون أقصاه واوفقهم في الشبهات، واخذهم بالحجج وأقلهم تبرما بمراجعة الخصوم وأصبرهم على كشف الأمور وأصرمهم عند اتضاح الحكم ممن لا يزدهيه المراء ولا يستميله الاغراء، وأولئك قليل... ثم اكثر تعاهد قضاتك، وأفسح له في البذل مما يزيل علته وتقبل معه حاجته الى الناس واعطه من المنزلة لديك ما لا يطمع فيه غيره من خاصتك فيأمن بذلك اغتيال الرجال له عندك.

ولم يكن تعيين القاضي مانعا للخليفة ان يقضي بنفسه، فالقاضي كان عونا للخليفة، فعمر كان يقضي بالمدينة في بعض ما عين أبا الدرداء للقضاء فيه. وكذلك كان شأن الخلفاء الراشدين ومن بعدهم قضاتهم.

ولكن هل كان ولاة الأمصار شأنهم مع القضاة شأن الخلفاء؟ الواقع ان الفصل في هذه المسألة يرجع الى السلطة التي يمنحها الخليفة للولاة أنفسهم، فان كان قد صدر اليهم تفويض من الخليفة باختيار القضاة وعزلهم كانت لهم سلطة النظر في القضايا شأنهم في ذلك شأن الخليفة نفسه والا فلا يملكون هذا الحق، لأنه لا يملك الا باذن خاص.

وكان القضاة في هذا العهد مجتهدين[2] يرجعون فيما يقضون به الى الكتاب والسنة، فان وجدوا فيهما ما يقضون به حكموا به، وان لم يجدوا فيهما نصا يقضون به اجتهدوا رأيهم وقضوا.

---

(١) المرجع السابق ــ ص٤٥١.
(٢) المرجع السابق ــ ص٤٥.

ويعتبر حلف الفضول الذي حضره الرسول صلى الله عليه وسلم أول نظام عقدته قريش في الجاهلية لرد المظالم، وقد قال الرسول صلى الله عليه وسلم عن هذا الحلف ــ بعد بعثه ــ «لقد شهدت في دار عبدالله بن جدعان حلف الفضول ولو دعيت اليه في الاسلام لأجبت، وما أحب ان لي به حمر النعم، وقد علق الماوردي على ذلك بقوله: «وهذا وان كان فعلا جاهليا دعتهم اليه السياسة، فقد صار بحضور رسول الله صلى الله عليه وسلم له، وما قاله في تأكيد أمره، حكما شرعيا وفعلا نبويا»[1].

وكان الرسول صلى الله عليه وسلم ينظر المظالم حتى أنه كان يحث اصحابه ويقول لهم (ابلغوني حاجة من لا يستطيع ابلاغها فان من أبلغ ذا سلطان حاجة من لا يستطيع ابلاغها ثبت الله قدميه على الصراط المستقيم يوم تزل الأقدام).

ولقد نشأت ولاية المظالم في الاسلام بمثابة (قضاء كامل) لا مجرد قضاء الغاء[2] فبلغت القمة في يوم ولادتها، ولم تمر بتطور بطيء وشاق على نحو ما مر به مجلس الدولة الفرنسي الى ان بلغ مرتبة القضاء الكامل.

ولقد تنازع الزبير بين العوام وانصارى على الشرب، فحضره رسول الله صلى الله عليه وسلم بنفسه، أي انتقل الى مكان النزاع بنفسه، وبهذا يكون الاسلام قد سبق الغرب في انتقال المحكمة لمعاينة مكان النزاع، وقال للزبير اسق انت يا زبير، فالأنصاري «فقال الأنصاري» ان كان ابن عمتك يا رسول الله فغضب رسول الله صلى الله عليه وسلم وقال: يا زبير اجره على بطنه حتى يبلغ الكعبين».

---

(١) الماوردي ــ الأحكام السلطانية، ص٧٩.
(٢) د. حمدي عبدالمنعم ــ ولاية القضاء أو القضاء الاداري في الاسلام، مقال مسلسل في مجلة العدالة، أبو ظبي، السنة الرابعة العدد ١٦، أكتوبر ١٩٧٧، ص٥٧ وما بعدها.

وكان النبي صلى الله عليه وسلم يتولى بنفسه رفع المظالم التي تصل اليه من الولاة الذين يوليهم، وانه ليروى في صحاح السنن ان خالد بن الوليد قتل مقتلة في قبيلة خزيمة بعد أن أعلن أهلها الخضوع، فاستنكر النبي صلى الله عليه وسلم ذلك وأرسل عليا بن أبي طالب رضي الله عنه الى هذه القبيلة ليرفع عنها هذه المظلمة بأن دفع دية قتلاها على اعتبار ان القتل بتأول (أي ليس عمدا، وانما يعتبر بمثابة القتل خطأ)، ثم اتجه الرسول صلى الله عليه وسلم الى ربه سبحانه وتعالى قائلا: «اللهم اني أبرأ اليك مما فعل خالد».

كذلك مما يمكن اعتباره من قبيل النظر في المظالم بين الأفراد، حكم رسول الله صلى الله عليه وسلم بقلع نخل في ملك غير صاحبه، فقد روي انه كان لسمره بن جندب نخل في حائط بستان رجل من الأنصار فكان يدخل عليه هو وأهله فيؤذيه، فشكا ذلك الأنصاري الى رسول الله صلى الله عليه وسلم ما يلقاه من سمره فقال الرسول صلى الله عليه وسلم لسمره بعه فأبى، قال فاقلعه فأبى، قال هبه ولك مثلها في الجنة فأبى، فقال الرسول أنت مضار، وقال للأنصاري اذهب فاقلع نخله.

وانقضى عهد الرسول صلى الله عليه وسلم بعد أن رسم لأمته طريق العدل الذي يسلكونه، وجاء من بعده عهد الخلفاء الراشدين مفتتحا بولاية أبي بكر الصديق للخلافة في السنة الحادية عشرة.

وعندما تولى الخلافة أبو بكر رضي الله عنه، عهد بالقضاء في المدينة الى عمر بن الخطاب فظل سنتين لا يأتيه متخاصمان، لما اشتهر عنه من الشدة والحزم.

ولما ولي الخلافة عمر بن الخطاب بقي الحال في أمر القضاء على ما كان عليه زمن الرسول وأبي بكر وصار للخليفة من المشاغل العامة ما يحول بينه وبين ان يتفرغ للقضاء وكذا الولاة في ولاياتهم للأمصار، جد كثير من الأمور التي شغلت أكثر وقتهم. فبدأ عمر في وسط خلافته يفصل أنواع الولايات

بعضها عن بعض، وتخصيص كل ولاية بمن يتولى شئونها وخص القضاء بقضاة يتولونه فولى أبا الدرداء معه بالمدينة وشريحا بالكوفة وأبا موسى الأشعري بالبصرة[1].

ولما اتسعت رقعة الدولة في عهد الخليفة الثاني عمر بن الخطاب اضطر الى ان يخصص قضاة لكل اقليم هام. ومن ذلك صار القضاء الاسلامي منفصلا عن الولاة، أي أصبح ولاية مستقلة يتولاه في الأمصار الاسلامية قضاة معينون وتعيينهم تارة يكون من الخليفة نفسه.

وهكذا كان عمر أول من وضع أساس السلطة القضائية المتميزة، كما كان أول من وضع أساس الدواوين[2]. ولم يقتصر عمر على تنظيم السلطة القضائية في الاسلام، بل أنه وضع أول دستور لسلوك القاضي، مما يصدق على القضاء في كل عصر وأوان[3].

---

(١) راجع مقال الشيخ عبدالوهاب خلاف ــ عن السلطات الثلاث ــ مجلة القانون والاقتصاد، السنة الخامسة، ص٥٠٩، وما بعدها.

(٢) ولى عمر أبا الدرداء لقضاء بالمدينة وشريحا بن الحارث الكندي لقضاء الكوفة، وأبا موسى الأشعري لقضاء البصرة، وعثمان بن قيس بن أبي العاص لقضاء مصر...الخ.

(٣) بعث عمر بن الخطاب بهذا الدستور في صورة خطاب الى أبي موسى الأشعري «عبدالله بن قيس» جاء فيه: «سلام عليك. أما بعد فان القضاء فريضة محكمة وسنة متبعة، فافهم اذا ادلي اليك فانه لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له وآس بين الناس في وجهك ومجلسك وعدلك حتى لا يطمع شريف في حيفك ولا ييأس ضعيف في عدلك، البينة على من ادعى واليمين على من أنكر والصلح جائز بين المسلمين الا صلحا أحل حراما أو حرم حلالا، ولا يمنعك قضاء قضيته بالأمس فراجعت فيه نفسك وهديت فيه لرشدك أن ترجع الى الحق فان الحق قديم، ومراجعة الحق خير من التمادي في الباطل، الفهم الفهم، فيما تلجلج في صدرك مما ليس في كتاب ولا سنة، ثم اعرف الأمثال والأشباه وقس الأمور بنظائرها، واجعل للمدعي حقا غائبا أو بينة أمدا ينتهي اليه. فان أحضر بينة أخذ بحقه. والا وجهت القضاء عليه. فان ذلك أجلى للعمى وأبلغ للعذر، المسلمون عدول بعضهم على بعض الا مجلودا في حد أو مجربا في شهادة زور أو ظنينا في ولاء أو قرابة، فان الله سبحانه وتعالى تولى منكم السرائر ودرأ عنكم بالبينات. واياك والقلق والضجر والتأذي للناس، والتنكر للخصوم في مواطن الحق التي يوجب الله بها الأجر ويحسن الذخر، فانه من يصلح نيته فيما بينه وبين الله ولو على نفسه، يكفه الله ما بينه وبين الناس. ومن تزين للناس بما يعلم الله منه غير ذلك شأنه الله».

ورد هذا الخطاب في كثير من الكتب منها البيان والتبيين للجاحظ، ج٢، ص٢٣، والأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص٦٨.

على أنه رغم ظهور القضاء المنظم في هذا العهد المبكر، فانه كان يمارس وظائفه بطريقة بسيطة تعتمد على اجتهاد القاضي، وفراسته وكان القاضي يطبق القرآن والسنة والاجماع التي هي المصادر الأساسية للتشريع الاسلامي، ولم يكن يفرض على المتقاضين أية رسوم، وكان القاضي يجلس للفصل في المنازعات في منزله، ثم اتخذ المسجد مكانا لعقد جلسات القضاء.

وأخيرا فان القضاء في هذه الحقبة المبكرة من تاريخ الدولة العربية الاسلامية الأولى كان يقوم على أساسين:

الأول: وحدة القاضي (نظام القاضي الفرد).

الثاني: ان الأحكام لم تكن تدون، فلم يكن ثمة سجلات لأحكام القضاء لأن الحكم كان ينفذ فور صدوره باشراف القاضي.

وباستقرار نظام الدولة في عصرها الذهبي تحت حكم الأمويين ثم العباسيين تبلورت السلطة القضائية وتحددت سلطات القاضي واختصاصاته، وتنوع القضاء وظهرت الوظائف شبه القضائية والتي سوف نشير اليها فيما بعد، ويمكن رسم الخطوط العامة على النحو التالي:

أولا: كان القضاة في عهد بني أمية يتمتعون بسلطة اجتهاد واسعة، وكانوا أحيانا يستشيرون الخلفاء فيما يواجهون من مشاكل[1]. ثم ضاقت سلطة القاضي فيما بعد بظهور المذاهب الأربعة التي تقيد بها القضاء في العصر العباسي.

ثانيا: ان القضاة كانوا في معظم الأحوال مستقلين في عملهم، وبعيدين عن السياسة، وان كان مستواهم قد هبط في نهاية العصر العباسي

---

(١) كتب قاضي مصر عباس بن عبدالله الى الخليفة عمر بن عبدالعزيز يطلب الارشاد في حق شفعه تنازعه جار وشريك. وقرر عمر ان للشريك حقا أعظم مما للجار ـــ نقلا عن الدكتور سليمان الطماوي ـــ السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص٤٠٠، ٤٠١.

نتيجة لبطش الخلفاء حتى اعتذر كثير من الورعين عن تولي القضاء[1].

ثالثا: بدأ تسجيل أحكام القضاء منذ بداية العهد الأموي، ففي خلافة معاوية بن أبي سفيان أصدر قاضيه على مصر سليمان بن عز حكما في نزاع يتعلق بميراث، ثم تخاصم الطرفان في الحكم ورجعا الى القاضي، فأمر بتدوينه[2].

رابعا: كانت القاعدة ان يولي الخليفة القضاء كما ذكرنا، ولكن العباسيين استحدثوا نظام «القضاء المركزي» اذ عين الخليفة العباسي المهدي «قاضي قضاة» كان بمثابة وزير العدل وكان «قاضي القضاة» هو الذي يتولى اختيار نوابه في الولايات[3].

خامسا: اتسعت سلطات القضاء تدريجيا، فبعد أن كان عمل القاضي مقصورا على الفصل في المنازعات المدنية والجنائية، امتد اختصاصه

---

(١) لهذا اعتذر أبو حنيفة النعمان عن تولي منصب القضاء في عهد أبي جعفر المنصور، رغم تعرضه للضرب، وهرب الفقيه الحنفي زفر لما طلب لتولي القضاء فأمر الحاكم بهدم منزله عقابا له. ورفض الامام أحمد بن حنبل رغم فقره تولي قضاء اليمن رغم أن أستاذه الامام الشافعي كان قد نصحه بتولي القضاء ويرجع عزوف الورعين من تولي القضاء خوفهم من الخطأ لما ورد من أحاديث في هذا الصدد، أشهرها «القضاة ثلاثة: قاضيان في النار وقاضي في الجنة...» وقول الرسول صلى الله عليه وسلم : «يجاء بالقاضي العدل يوم القيامة فيلقى من شدة الحساب ما يتمنى انه لم يقض بين اثنين في تمرة قط». ولكن يجب أن توضع هذه الأحاديث في موضعها الصحيح فهي تستهدف منع الطامعين وغير الصالحين من التكالب على القضاء لأن الرسول صلى الله عليه وسلم من ناحية أخرى يحث الصالحين على التصدي للقضاء كخدمة عامة. ومن ذلك قوله «لا حسد الا في اثنتين، رجل أتاه الله مالا فسلطه على هلكته في الحق، ورجل أتاه الله الحكمة فهو يقضي بها ويعمل بها» وقول الرسول ان من السابقين الى ظل الله يوم القيامة، الذين اذا أعطوا الحق قبلوه، واذا سئلوه بذلوه، واذا حكموا للمسلمين حكموا كحكمهم لأنفسهم، وقد سبق أن أوضحنا ان من كبار الصحابة من ولي القضاء وعلى رأسهم عمر بن الخطاب وعلي بن أبي طالب.
ولقد قال الرسول صلى الله عليه وسلم «مشجعا الحاكم أو القاضي على الاجتهاد «اذا اجتهد الحاكم فأصاب فله أجران، واذا اجتهد وأخطأ فله أجر، فلم يقنع بالقول بأنه لا وزر له.

(٢) الادارة العربية ــ المرجع السابق، ص٢١١.

(٣) وأول من شغل هذا المنصب هو أبو يوسف تلميذ الامام أبي حنيفة وظل يشغل هذا المنصب طيلة عهد المهدي وابنيه ثم توفي سنة ٧٩٨م، ولقد كان ثمة اعتراض على اللقب، باعتباره من ألقاب الله، الادارة العربية، المرجع السابق، ص٣٠٧، راجع النظم السياسية، المرجع السابق، ص٣٣٦.

الى ميادين أخرى مثل تنصيب الأوصياء. بل جمع بعض القضاة بين القضاء وبين وظائف عامة أخرى مثل الشرطة والمظالم والحسبة ودار الضرب وبيت المال[1].

سادسا: جرت القاعدة منذ عهد عمر بن الخطاب على تخصيص مرتبات للقضاة مقابل تفرغهم لهذا العمل، ومن ثم فان القضاء كان مأجورا[2].

المطلب الثاني

النظام القانوني للسلطة القضائية

الفرع الأول: الشروط العامة في المرشح للقضاء

ان القضاء من الولايات المتحدة العامة التي لا يصلح لمباشرتها الا من استوفى شروطا معينة، أجملها الماوردى في سبعة على النحو التالي:

أولا: **الذكورة والبلوغ:** أما الذكورة فلقوله تعالى: «الرجال قوامون على النساء»[3]، وأما البلوغ، فلأن غير البالغ، لا يتعلق بقوله على نفسه حكم، وكان أولى ان لا يتعلق به على غيره حكم.

---

(١) قاد القاضي يحيى بن أكثم الجند في عهد الخليفة المأمون، وأحمد بن أبي داود قاضي القضاة في عهد الواثق.

(٢) فرض عمر بن الخطاب لشريح قاضية على الكوفة مائة درهم شهريا مع مؤنة من الحنطة (الدرهم = ٤ قروش تقريبا) وزادت رواتب القضاة تبعا لزيادة موارد الدولة، فبلغ راتب القاضي في زمن مروان بن محمد آخر خلفاء بني أمية عشرة دنانير في الشهر (الدينار = ٥٠ قرشا تقريبا)، النظم السياسية ــ المرجع السابق، ص٣٥١ــ٣٥٢.

(٣) وان كان الماوردي قد ذكر أقوال بعض الفقهاء الذين يجيزون شغل المرأة لمنصب القضاء، فأبو حنيفة يجيز للمرأة أن تقضي فيما تصح فيه شهادتها، كما أن بن جرير الطبري قد أجاز قضاؤها في جميع الأحكام ــ راجع الدكتور سليمان الطماوي ــ السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص٤٠٤.

ثانيا: التمييز والفطنة: فلا يكفي في المرشح لهذا المنصب مجرد التمييز العام، بل يجب أن «يكون صحيح التمييز، جيد الفطنة، بعيدا عن السهو والغفلة، يتوصل بذكائه الى ايضاح ما أشكل وفصل ما أعضل».

ثالثا: الحرية: لأنه لا تصح ولاية العبد على الحر.

رابعا: الاسلام: لأنه لا ولاية لغير المسلم على المسلم.

خامسا: العدالة:

سادسا: سلامة الجسم والحواس: بالقدر الذي يمكنه من أداء وظيفته.

سابعا: الاجتهاد بشروطه المعرفة: لأن القاضي مضطر للاجتهاد حتى يصل الى حل ما يعرض له من مشكلات[1].

وولاية القضاء كانت تعتبر من الولايات المشتقة، أي أن القاضي لا بد من أن يتلقى ولايته من الخليفة، وهو مصدر كل الولايات العامة أو من وزير التفويض، كما أن قاضي القضاء، بعد انشاء هذا المنصب، كان يعين القضاة في الأقاليم.

الفرع الثاني: انواع القضاة واختصاصاتهم

قسم الماوردي القضاة الى الأنواع التالية:

أولا: القاضي ذو الولاية العامة: اذا كانت ولاية القاضي عامة، فان اختصاصه يشمل عشرة أمور ذكرها الماوردي على النحو التالي:

١ ــ الفصل في المنازعات: اما صلحا عن تراض بشرط أن يكون الصلح جائزا، واما بحكم ملزم.

---

(١) الماوردي ــ الأحكام السلطانية، ص٦١ وما بعدها.

٢ ــ استيفاء الحقوق ممن مطل بها وايصالها الى مستحقيها بعد ثبوتها بالأدلة الشرعية.

٣ ــ ثبوت الولاية على كل من كان ممنوع التصرف بجنون أو صغر والحجر على من يرى الحجر عليه لسفه أو فلس، حفظا للأموال على مستحقيها وتصحيحا لأحكام العقود فيها.

٤ ــ النظر في الأوقاف بحفظ أصولها وتنمية فروعها وصرف ريعها في أغراضه.

٥ ــ تنفيذ الوصايا.

٦ ــ تزويج الايامى بالاكفاء اذا عد من الأولياء ودعين الى النكاح.

٧ ــ اقامة الحدود على مستحقيها، فان كان من حقوق الله تعالى تفرد باستيفائه من غير طالب، وان كان من حقوق الآدميين كان موقوفا على طلب مستحقه.

٨ ــ النظر في مصالح عمله من الكف عن التعدي في الطرقات والأفنية واخراج مالا يستحق من الأجنحة والأبنية، وله أن ينفرد بالنظر فيها وان لم يحضره خصم.

٩ ــ تصفح شهوده وأمنائه واختيار النائبين عنه من خلفائه في اقرارهم والتعويل عليهم.

١٠ــ التسوية في الحكم بين القوي والضعيف والعدل في القضاء بين المشروف والشريف، ولا يتبع هواه في تقصير المحق أو ممايلة المبطل.

وواضح من العرض السابق، ان الاختصاصات التي ذكرها الماوردي تشمل ما يطلق عليه اليوم تسمية الاختصاصات القضائية والاختصاصات الولائية، ثم بعض التوجيهات العامة في كيفية ممارسة القاضي لعمله.

ثانيا: **القاضي عام النظر خاص العمل**: وهذا القاضي يمارس كافة الاختصاصات المشار اليها في البند السابق، ولكن اختصاصه يقيد بمنطقة معينة، فتنفذ أحكامه فيها وحدها.

ثالثا: **القاضي محدود الولاية**: ولقد عرفه الماوردي على النحو التالي: «ان تكون ولاية القاضي مقصورة على حكومة معينةبين خصمين، فلا يجوز أن ينفذ النظر بينهما الى غيرهما من الخصوم، والتحديد هنا بالأفراد ولكن الماوردي اضاف اليها التحديد بالأرقام، كأن تعين للقاضي أيام معينة لا يجوز له أن يجلس للقضاء في غيرها.

ولقد بدأ القضاء ــ كما رأينا ــ بسيطا، في تشكيله واختصاصاته ويعتمد على القاضي الفرد الذي يقضي بين الناس في كل أنواع المنازعات، في المنزل أو في المسجد. وبتقدم العمران، وغلبة المدنية، بدأ التنظيم القضائي ينعقد، وبدأ يوجد القضاء المتخصص، فاذا تركنا نظر المظالم جانبا، فاننا نجد الأنواع التالية من القضاء المتخصص في مراحل تطور الدول العربية الاسلامية:

أولا: **قضاء الجيش أو العسكر**: ولعل أول من أقامه عمر بن الخطاب اذ يروي الطبرى ان عمر جعل على قضاء الناس عبدالرحمن بن ربيعة الباهلي وجعل اليه الأقباض وقسمة الفيء، وكان للجيش المملوكي في مصر قضاة مختصون بشئون العسكر يعرف الواحد منهم باسم «قاضي العسكر» وكانوا من المذاهب المختلفة، ويحضرون «بدار العدل» ولم تكن لهم ولاية على غير العسكر ومن يتصل بهم من الصناع والعمال، وجاء في وصية قاضي العسكر نقلا عن العمري: وأكثر ما يتحاكم اليه في الغنائم التي لم تحل لأحد قبل هذه الأمة، وفي الشركة وما يطلب فيه القسمة، وفي المبيعات وما يرد منها بعيب، ومن الديون المؤجلة وما يحكم فيها بغيب، وكل هذا مما لا يحتمل.

ثانيا: القضاء الجنائي: كانت الشرطة تابعة للقضاء في أول الأمر، تقوم على الأحكام القضائية، ويتولى صاحبها اقامة الحدود، ثم لم تلبث ان انفردت عن القضاء وأصبح لصاحب الشرطة الاستقلال في النظر في الجرائم[1].

ثالثا: قضاء غير المسلمين: من الأسس المعروفة، ان الاسلام يحترم عقائد الذميين من أهل الكتاب، ولهذا لما فتح عمرو بن العاص مصر، أقر القبط من أهل الذمة على قضائهم، وبهذا أصبح يفصل في المنازعات الدينية والأحوال الشخصية قضاة من القبط يحكمون بين المتنازعين حسب شرائعهم.

رابعا: القضاء المتخصص بالزمان والمكان أو الموضوع:

وقد أشار الماوردى الى هذا النوع من القضاء المتخصص وبمقتضاه فانه:

(أ) يمكن لولي الأمر تخصيص دائرة مكانية للقاضي لا يجوز له ان يتعداها فيقتصر اختصاصه على المقيمين فيها أو القادمين اليها، ولو كانت جزءا من أقليم الدولة أو بلدا بعينه.

(ب) يمكن أن يقيد القضاء من حيث الزمان، بحيث تحدد للقاضي أيام معروفة في الأسبوع، ويكون ممنوعا من الجلوس للقضاء في غيرها.

(جـ) تخصيص القضاء بالموضوع، يمكن أن تقيد ولاية القضاء بموضوع النزاع بأن يخصص قضاء لكل نوع من أنواع المنازعات.

بل لقد عرف النظام القضائي الاسلامي في وقت مبكر فكرة تقييد القضاء بنصاب مالي معين، فلقد روي ان عمر بن الخطاب رضي الله عنه أنه قال لأحد قضاته «رد عني الناس في الدرهم والدرهمين» كما روى أبو عبدالله الزبيري أن

---

(١) د. حسن وعلي ابراهيم ــ النظم الاسلامية، ص٢٦٣.

الأمراء بالبصرة يستقضون القاضي في مكان معين يحكم في مائتي درهم وعشرين دينارا فما دونهما، ويفرض النفقات ولا يتعدى موضعه ولا ما قدر له[1].

واذا كان التطبيق العملي في معظم مراحل تطور الدولة العربية قد سار على نظام القاضي الفرد، فان امكان تعدد القضاة، أو ما يقابل نظام الدائرة في التنظيم القضائي الحديث. قد ورد على تفكير فقهاء المسلمين واختلفوا في ذلك، ومن ينكرون التعدد، يعللون رأيهم بأن تعدد القضاة قد يؤدي الى عدم اتفاقهم في الرأي، أما من اجازه، فقد قيده بأن يصدر الحكم بالأغلبية أو الاجماع بحسب ولاية التعيين[2].

والواقع ان فكرة القاضي الفرد أقرب الى روح الشريعة، لأن القاضي اذا لم يجد نصا، فانه ملزم بالاجتهاد، والاجتهاد كما رأينا هو اجتهاد فردي أو جماعي، والاجتهاد الجماعي مستحيل في الظروف الحاضرة، والاجتهاد الفردي لا يلزم الا صاحبه.

ومما يتصل بهذا الموضوع فكرة رجوع القاضي في حكمه أو الطعن في الأحكام فالمسلم به أن القاضي اذا اجتهد في موضوع، فليس له أن يعود عن اجتهاده في ذات القضية، ولكن له أن يعدل عن اجتهاده السابق في قضية أخرى. وهو المبدأ الذي أرسى أساسه عمر. ولكن القضية تتعدى ذلك الى خطأ القاضي ــ عمدا أو عن اهمال ــ سواء في الواقع أو القانون. فهل يجوز الطعن في حكمة؟ أمام جهة أخرى؟ ان كثيرا من الفقهاء الذين درسوا هذا الموضوع أجابوا بالايجاب، وأوردوا سوابق عملية وآراء فقهية تقطع كلها بأن الفكر السياسي الاسلامي يقر الطعن في الأحكام أمام ذات القاضي، مما يقابل

---

(١) القضاء في الاسلام ــ محمد سلام مدكور، ص٥٤.

(٢) أنظر د. سليمان الطماوي ــ المرجع السابق، ص٤٠٩، د. علي ابراهيم ــ مصر في العصور الوسطى، ص٣٠٣.

التماس اعادة النظر، أو أمام جهة أخرى (مما يقابل الاستئناف والنقض).

واذا كان الأصل في الوقت الحاضر أن مهمة القاضي تقتصر على تطبيق القانون، فان حرية القاضي الاسلامي كانت أوسع من ذلك، فهو ملزم بما ورد في كتاب الله وسنة رسوله، وبما أجمع عليه المسلمون، ولكن نظرا لقلة القواعد المستمدة من هذه المصادر وعموميتها، فان القاضي الاسلامي يمتاز بحرية واسعة في الاجتهاد، لاستمداد القواعد الاسلامية من مصادرها الشرعية ولهذا اشترط فيه أن يكون من أهل الاجتهاد.

على أن ظهور المذاهب الأربعة قد قيد حرية القضاء الى حد كبير وان كان الفقهاء يؤكدون حرية القاضي في ألا يقيد بأي مذهب من المذاهب.

ثم ان القضاء الاسلامي قد التزم ــ كما ذكرنا ــ المذهب الذي لا يقيد القاضي بالمبادىء التي سبق له تطبيقها، وقد وضع عمر بن الخطاب أساس هذه القاعدة الهامة في القضية المشهورة باسم «المسألة الحجرية» أو «المشتركة» فقد قيل له لما رجع عن قضائه السابق، ما هكذا قضيت في العام الماضي، فقال: تلك على ما قضينا، وهذه على ما نقضي».



الفصل الثالث

الرقابة القضائية في النظم الوضعية

المبحث الأول

مدلول الرقابة القضائية وأهميتها

الرقابة القضائية هي التي يتولاها القضاء بواسطة محاكمه على اختلاف أنواعها ودرجاتها، لانزال كلمة القانون على المنازعات التي تطرح أمامه، سواء التي تنشأ بين الأفراد بعضهم والبعض الآخر، أم بين السلطات العامة والأفراد، ويفصل القضاء في هذه الخصومات عن طريق اصدار أحكام لها قوة الشيء المقضي به[١] وهي التي تعطي للقانون فاعليته والزامه، اذ بغير هذه السلطة لا يعدو القانون أن يكون سوى قواعد نظرية لا يوجد من يحقق لها الصفة الالزامية الآمرة[٢].

ولا شك أن الرقابة القضائية تعتبر من أهم انواع الرقابة في الدولة، لما يناط بها من حماية مبدأ الشرعية، بشرط ان تتوفر كافة الضمانات التي تكفل

---

(١) د. فؤاد العطار ــ القضاء الاداري، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الادارة وعمالها وبعض تطبيقاتها في القانون الوضعي، دار النهضة العربية ــ ص٨٧.

(٢) د. رمزي الشاعر ــ المسئولية عن السلطة القضائية، الطبعة الأولى، ١٩٧٨، مطبعة عين شمس ــ ص١.

استقلالها في أداء وظيفتها بحيث يمكنها القيام برقابة أعمال الادارة[١].

ذلك أن الرقابة الادارية الذاتية وحدها لا تكفي لأن رجال الادارة قد يعمدون الى اخفاء أخطائهم. ولهذا يجب أن تكون هناك رقابة خارجية عن السلطة التنفيذية.

ولما كانت الامتيازات الممنوحة للادارة ترجع الى خطورة المهمة الموكولة لها، والغاية من هذه المهمة هي تحقيق الصالح العام. وعلى هذا لم يترك نشاط الادارة وممارستها لسلطاتها وامتيازاتها حرا وانما وضع تحت رقابة القضاء من أجل صيانة حرية الأفراد وحمايتهم.

ونلاحظ انه في الوقت الذي اتسعت فيه وظيفة الادارة ومنحت امتيازات خطيرة لتتمكن من أداء تلك الوظيفة، فرضت أيضا قيود على تلك الامتيازات حتى يمكن المحافظة على الغرضين اللذين تدور حولهما قواعد القانون الاداري وهما تحقيق الصالح العام مع المحافظة على حرية الأفراد[٢].

ورأى البعض أن ذاتية الرقابة تقف بينها وبين بلوغ حد الكفاية اللازمة لتحقيق الأهداف المرجوة، لصدور هذه الرقابة عن جهة يجتمع فيها صفة الخصم والحكم في وقت واحد فضلا عن تأثر الرقابة الادارية في حالات كثيرة باعتبارات السياسة[٣].

وقد وجد القضاء الاداري أصلا لرقابة شرعية الأعمال الادارية، حتى يتم تنفيذ القوانين على وجه صحيح، وفي نطاقها المشروع بغية تحقيق الغاية المطلوبة وكفالة حقوق الأفراد والدولة[٤].

---

(١) د. محمد كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة (الرقابة القضائية)، الكتاب الثاني، ٦٧ــ١٩٦٨، دار النهضة العربية، ص١٦٠.

(٢) د. محمد كامل ليلة ــ نظرية التنفيذ المباشر في القانون الاداري، دار الفكر العربي، ص٥.

(٣) د. بكر القباني ــ الوجيز في الادارة العامة، مرجع سابق، ص١٧٥.

(٤) خليل جريج ــ الرقابة القضائية على أعمال التشريع (قسم البحوث والدراسات القانونية والشرعية) معهد البحوث والدراسات العربية، سنة ١٩٧١، ص١١٧.

وتعتبر الرقابة القضائية ضمانا للأفراد ضد تعسف السلطة الادارية وزيادة طغيانها، وهي تعتبر أهم صور الرقابة، ذلك أن القضاء يقوم بمهمة المدافع عن الحقوق والحريات، وذلك لبحثه دائما عن الشرعية القانونية في الأمور والقرارات التي تقوم عليها الأعمال الادارية، ويلاحظ أن الرقابة القضائية تمتد الى سلطات الدولة كلها، وذلك لأن مبدأ الشرعية أصبح في الوقت الحاضر هو المقياس الوحيد لتمكين العدالة في الدولة والدليل على تحضرها.

فبالنسبة للسلطة التشريعية نجد أن كثيرا من الدول في الوقت الحاضر تأخذ بمبدأ الطعن بعدم دستورية قانون صدر لمخالفته لنص من نصوص الدستور أو لقاعدة عامة عرفية استقرت في نظام الدولة القانوني بحيث أصبحت قاعدة أعلى من النصوص الدستورية نفسها.

وبالنسبة للسلطة القضائية نفسها فان هناك أوجه الطعن المختلفة في الأحكام التي تصدرها بالطعن فيها لدى محكمة أعلى استئنافا أو نقضا (تمييز).

وبالنسبة للسلطة التنفيذية فان القضاء يراقب تصرفاتها غير الشرعية سواء كانت الغاء أو تعويضا ــ ذلك ان الرقابة الادارية الذاتية لا تكفي ــ لما يشوب القرار الاداري في بعض الأحيان من خروج على مبدأ الشرعية. لما تتأثر به الادارة في بعض الأحيان من المحاباة أو لمحاربة البعض أحيانا، وفي الحالتين أضرار بالمصلحة العامة[1]. لذلك فان الرقابة القضائية أهم وأفضل وأقوى صور الرقابة من حيث المحافظة على مبدأ الشرعية في تطبيقه، الأمر الذي يترتب عليه حماية الحقوق والحريات الفردية، وبهذه الطريقة تصبح الدولة قانونية من الناحية النظرية والعملية[2].

على أن وجود الرقابة القضائية على أعمال الادارة لاقرار مبدأ الشرعية

---

(١) د. كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة، الكتاب الثاني، الرقابة القضائية، ١٩٦٨، ص١٦٠.
(٢) د. عثمان خليل ــ مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الادارة، سنة ١٩٦٢، ص٨، ٩.

بحكم يحوز قوة الشيء المقضي فيه، ويجب تنفيذه لم يكن سهلا هينا، فان الادارة دائما لا تريد هذا النوع من الرقابة لأنه يؤدي بطبيعة الحال الى الغاء القرارات المخالفة للقانون نصا وروحا، والتي تصدرها جهة الادارة مما يزعزع الثقة فيها وينقص الهيبة التي تريد أن يراها الناس، ولذلك فان الوصول الى هذا النوع من الرقابة استمر أمرا غير معروف في غالبية الدول الى أن ظهرت مبادىء الديمقراطية وما أدت اليه من مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث بحيث لا يجوز أن تبغي سلطة على أخرى الا بالقدر الذي ينص عليه النظام الأساسي الذي يعتبر القانون الذي يحوي المبادىء الأساسية في النظام القانون في دولة ما.

على أننا نود أن نشير الى أنه حتى الدول التي أخذت بنظام الرقابة القضائية، فان أحكام محاكم القضاء الاداري كانت توضع العقبات أمامها حتى لا يتم تنفيذها، مما أضطر السلطة التشريعية في نهاية الأمر الى تجريم عدم تنفيذ تلك الأحكام.

على أنه مهما كان الأمر، فان الاجماع القائم على أنه يمتنع على القضاء النظر في بعض الأعمال التي تقوم بها الادارة، وهي أولا: أعمال السيادة وهي الاجراءات أو القرارات التي تتخذها الدولة للمحافظة على المصالح العليا، فان هذه الأعمال لا يجوز للقضاء أن يبحثها فهي خارجة عن اختصاصه، والثاني هي الأعمال التي تقوم بها الادارة لمواجهة ظروف استثنائية غير عادية يترتب عليها اذا لم تواجه اختلال في الأمن والنظام الداخلي، والضرورات تتيح المحظورات ولكنها تقدر بقدرها، وأخيرا فان الأعمال التي تعتبر من صميم السلطة التقديرية للادارة لا تدخل تحت رقابة القضاء من حيث اصدار القرار أو تحديد وقت لذلك.

وأيا كان نظام القضاء موحدا أو مزدوجا، فان عمل القاضي يقتصر على رقابة الشرعية القانونية وذلك بالغاء القرار المخالف لمبدأ الشرعية أو الحكم بالتعويض عن الأضرار الناجمة عنه، دون أن يحل محل الادارة في مباشرة

اختصاصها، بأن يصدر لها أمرا بالقيام بعمل أو الامتناع عنه، أو تكرهها بعمل شيء عن طريق الحكم على الادارة بالتهديدات المالية لتقوم باصدار القرار أو الامتناع عن العمل المطلوب الامتناع عنه.

وأخيرا فاننا كما سنرى فيما بعد، فان البلاد التي تأخذ بالنظام الموحد بدأت في ايجاد استثناءات لذلك.

وفي ظل الرقابة القضائية في النظم الوضعية يمكن التمييز بين الفلسفات التي سادت نظم الحكم منذ العصور الوسطى في أوروبا وحصرها في ثلاث فلسفات[١].

أولا ــ الدولة البوليسية:

ففي هذا النظام تقدم الدولة مصالحها على مصالح الأفراد، وفي هذا النظام لا سبيل للأفراد سوى الخضوع التام للسلطة، ولا يملكون أي حق للدفاع عن حقوقهم ازاءها، وقد سادت هذه الفلسفة في بروسيا في عهد فردريك ويليم الأول[١]. وبالتالي فلا يوجد في هذا النظام أي نوع من الرقابة القضائية على أعمال الادارة العامة.

ثانيا ــ الدولة العادلة:

وعلى عكس النظام السابق يأخذ هذا النظام بمبدأ رقابة القضاء لأعمال الادارة، حيث من فلسفته أنه لا تناقض بين مصلحة الدولة ومصالح الأفراد، ومن حق كل فرد الالتجاء الى القضاء لحمايته من تعسف سلطة الادارة، وتقف الادارة والفرد أمام القاضي في مساواة تامة.

وهذا النظام لم يطبق عملا في بلد من البلاد، اذ ثمة اعتبارات معينة يقتضيها

---

(١) «The Profession of Government by Brian Chapman», George Allen & Unwin Ltd., London, 1959, 1st Ed. p.248; Brian Chapman, p.250.

صالح الدولة للحفاظ على أمنها وسلامتها، تمنع تداول موضوعات أو وثائق معينة تتعلق بسيادة الدولة وتحول دون طرحها أمام القضاء[١].

ثالثا ــ الدولة القانونية:

تعد هذه الفلسفة السائدة حاليا في دول أوروبا الغربية، ويمكن ابراز معالمها فيما يلي[٢]:

أولا: في وجود دستور ينظم العلاقات بين سلطات الدولة وحقوق الأفراد وحرياتهم.

ثانيا: بأن الدولة تخضع للقانون شأنها في ذلك شأن الأفراد وذلك بالنسبة للأعمال التي تحاكي فيها تصرفات الادارة.

ثالثا: بوجود سلطة تتولى مطابقة أعمال الادارة للقانون، وتملك صلاحية الغاء أي قرار تتخذه أجهزة الدولة بسبب عدم مشروعيته وتتولى حماية المواطنين ضد تصرفات الادارة المخالفة للقانون.

ولا توجد دولة تأخذ بفلسفة واحدة من بين هذه الفلسفات، اذ كل دولة تمزج بينها بحسب أوضاعها وظروفها السياسية، وقد تميل احدى الدول لأحد الفلسفات بدرجة أكثر.

وفكرة خضوع الادارة لرقابة القضاء لم تطبق تطبيقا واحدا في جميع الدول، ففي القرن الثامن عشر كانت الفكرة السائدة في دول أوروبا أن الادارة هي أداة الحاكم في تنفيذ سياسته، وان تصرفات الحاكم تكون دائما تصرفات صحيحة. وكما كان يقال (الملك لا يمكن أن يعمل بطريقة سيئة) وبالتالي فان

---

(١) Brian Chapman, IBID. p.248.

(٢) Brian Chapman, IBID. p.250.

أعمال الادارة لم تكن تخضع لرقابة القضاء، وانما كانت تخضع للرقابة الادارية[١].

وان المتتبع لتاريخ الرقابة على الادارة في فرنسا يتضح له أنها بدأت في شكل رقابة ادارية أي نابعة من الادارة نفسها، ورغم تطور أساليبها فانها استمرت مع هذا في نطاق الادارة[٢]. فقد فسر الفرنسيون مبدأ الفصل بين السلطات أنه استقلال كل سلطة عن الأخرى، ولذلك فقد جعلوا الفصل في المنازعات الادارية من اختصاص الادارة. وقد كان هذا التفسير الفرنسي لمبدأ الفصل بين السلطات محل انتقاد من جانب الفقه، لأن هذا المبدأ يقضي بضرورة استغلال كل سلطة لوظيفتها وعدم اعتداء احدى السلطات على الأخرى ومن ثم فان تولي الادارة الفصل في المنازعات الادارية يعتبر اغتصابا لجزء من الوظيفة القضائية، وبالتالي اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات[٣].

المبحث الثاني

نطاق الرقابة القضائية

تتوقف أهمية الرقابة القضائية على مدى هذه الرقابة والتي تحددها النصوص الدستورية والتشريعية وأحكام القضاء. ذلك أن المشرع قد يحدد في القانون صراحة الأعمال أو المسائل التي تخضع لرقابة القضاء. وقد ينص

---

(١) Guy Braibant & Nicole Questiaux & Celine Winer. Le Controle de l'Administration et la Protection des Citoyens-Etude Comparative. Editions Cuses Paris, p.282.

(٢) د. محمد كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة، ص١٣٢ الهامش.

(٣) د. محمود محمد حافظ ــ القضاء الاداري، مرجع سابق، ص١٠٤.
د. ثروت بدوي ــ مبادىء القانون الاداري، المجلد الأول، سنة ١٩٦٦، ص٥٧، ٥٨.

المشرع على خضوع كل النشاط الاداري لرقابة القضاء مع استثناء بعض الأعمال صراحة وبطريق الحصر، ففي الصيغة الأولى التي يصفها الفقه الألماني بمبدأ التحديد، فان القضاء يكون له اختصاص محدد، ومع هذا فانه غالبا ما يغطي هذا الاختصاص مسئولية السلطة العامة.

على أننا نشير هنا الى انه بالرغم من كثرة الآراء التي تحدد رقابة القضاء على أعمال الادارة وهو ما ليس محل بحثنا، الا أن هناك حقيقة مسلم بها وهي ان الاختصاص في الرقابة القضائية عن طريق القضاء الاداري ينحصر في دعوى الغاء القرار الاداري، ودعوى التعويض وهما يختلفان في أطرافهما وفي طبيعة الحكم منهما[1] الا أن ذلك يقتصر في القضاء العادي على دعوى التعويض فقط.

ولكن يجب أن يلاحظ انه لكي توجد الرقابة القضائية بالمعنى الذي يحقق الغرض منها وهو حماية الأفراد في ممارستهم لحقوقهم وحرياتهم، فانه لا بد أن تكون الهيئة التي تقوم بالرقابة لها صفة القضاء ولا يتحقق ذلك الا بتوافر عدة عناصر منها أن يحدد القانون اختصاصها وان تسير في اجراءاتها طبقا لقواعد الاجراءات التي ينظمها القانون وان تكون لأحكامها التي تصدرها قوة الشيء المحكوم به[2].

ويطبق هذا النظام في عدد من الدول، ففي السويد يحدد القانون ـــ بجانب النطاق المحجوز للرقابة الادارية ـــ نطاق الأعمال التي تخضع للرقابة القضائية، وهي التي تتعلق بالمشروعية، ويخرج من هذا الاختصاص رقابة الملاءمة. وتطبق أغلبية البلاد الاشتراكية أيضا نظام الاختصاص المحدد، والذي يشتمل على الدفع بعدم الشرعية والعقود ونزع الملكية للمنفعة العامة والضرائب وبعض القرارات التي تتخذ في مسائل الحالة المدنية والاسكان. وفي البلاد

---

(١) د. العميد سليمان الطماوي ـــ كتاب القضاء الاداري، دعوى الالغاء، ١٩٧٦م، ص٣١٢.
(٢) د. كامل ليلة ـــ المرجع السابق، ص١٦١.

الانجلوسكسونية تأخذ بنظام مماثل حيث يحدد القانون الموضوعات التي يختص بها القضاء[1].

وفي فرنسا فان أمر الفصل في المنازعات الادارية صار مفوضا الى القضاء منذ صدور قانون ٣٤ مايو ١٨٧٢م ولكنه كان يعتبر جهة استئنافية بالنسبة للقرارات الصادرة من الادارة. فقد ظلت الادارة هي القاضي العام في المنازعات الادارية حتى أصدر مجلس الدولة حكمه الشهير في قضية (كاردو) وقضي بقبول دعوى لم يسبق للمدعي فيها ــ على ما جرى عليه من قبل ــ الالتجاء الى الوزير المختص. ومن ثم فقد بدأ عهد جديد أصبح فيه مجلس الدولة كمحكمة للقضاء الاداري، صاحب الاختصاص العام بنظر المنازعات الادارية عدا التي ينص القانون على استثنائها صراحة. واستمر كذلك لفترة دامت أكثر من نصف قرن، ولكن ترتب على اعتبار المجلس قاضيا عاما للمنازعات الادارية أن ازداد بشكل ملحوظ عدد القضايا التي تعرض عليه، مما أدى الى تراكمها وتأخير الفصل فيها. الى أن أصدر المشرع مرسوم ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٥٣م وحدد اختصاص المجلس على سبيل الحصر، وجعل من مجالس المحافظات ــ التي اطلق عليها المحاكم الادارية ــ القاضي العام في المنازعات الادارية بعد أن كان اختصاصها محددا على سبيل الحصر[2].

وفي مصر صدر القانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦م في شأن انشاء وتنظيم مجلس الدولة المصري، وكان ينص على اختصاصات محددة على سبيل الحصر. وصدرت عدة قوانين لاحقة توسع من اختصاص مجلس الدولة، ولكنها ظلت على سبيل الحصر، وبصدور دستور سنة ١٩٧١م صار مجلس الدولة هيئة مستقلة يختص بالفصل في المنازعات الادارية وفي الدعاوى التأديبية. وتطبيقا

(١) Guy Braibant and others: IBID. p.283.

(٢) د. ماجد راغب الحلو ــ القضاء الاداري، الطبعة الأولى ١٩٧٧، دار المطبوعات الجامعية، ص٦٨، ٦٩، وأيضا: J.M. Audy et R. Drage, «La Reforme du Conseil d'Etat, Decrets du 26 Aout»1976, R.D.P., 1515 etc.

لحكم الدستور صدر القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٣م بشأن مجلس الدولة، ونصت المادة العاشرة على اختصاص محاكم مجلس الدولة بسائر المنازعات الادارية[1].

ويلاحظ أن دولا أخرى طبقت حديثا مبدأ تخويل القضاء اختصاصا عاما في نظر المنازعات الادارية ــ من هذه الدول المانيا الاتحادية ــ عدا الموضوعات التي ينص عليها القانون على سبيل الحصر. كما صدر في رومانيا سنة ١٩٦٧م قانون بمقتضاه تم منح المحاكم سلطة رقابة الأعمال الادارية بصفة عامة مع ادخال بعض الاستثناءات العديدة. والاتجاه العام السائد في النصف الثاني من هذا القرن هو التوسع في نطاق هذه الرقابة سواء في الدول التي تأخذ بمبدأ تحديد المسائل التي يختص بها القضاء على سبيل الحصر، وذلك بزيادتها والتوسع فيها، أو في الدول التي تأخذ بمبدأ الاختصاص العام مع ايراد بعض الاستثناءات وذلك بتقليل قائمة المسائل المستثناة وبالتالي لم يعد ثمة خلاف يذكر بين المبدأين.

المبحث الثالث

تنظيم الرقابة القضائية

لم تتبع الدول نظاما واحدا في موضوع الرقابة القضائية على أعمال الادارة، فبعض الدول تطبق نظام القضاء الموحد والبعض يطبق نظام القضاء المزدوج.

وفي النظام القضائي الموحد تنعقد الوظيفة القضائية لجهة قضائية واحدة بواسطة محاكمها على اختلاف انواعها ودرجاتها، وتكون ولايتها كاملة شاملة

---

(١) د. عبد الحميد كمال حشيش ــ مبادىء القضاء الاداري، سنة ١٩٧٧، دار النهضة العربية، ص٥٧.

لمختلف المنازعات القضائية أيا كانت طبيعتها مدنية أو ادارية، وأيا كان أطراف النزاع سواء بين الأفراد بعضهم البعض أم بين الأفراد والادارة بمناسبة ممارسة الادارة لوظيفتها، وفي هذا النظام يتولى القضاء الموحد مراقبة أعمال الادارة، وتأخذ بهذا الأسلوب بعض الدول تأتي في مقدمتها بريطانيا.

أما النظام القضائي المزدوج فمقتضاه أن يتكون النظام القضائي في الدول من جهتين قضائيتين، الأولى تختص بالفصل في المنازعات القضائية العادية التي تنشأ بين الأفراد بعضهم والبعض الآخر أو بين الأفراد وجهات الادارة، أما الجهات القضائية الأخرى فهي القضاء الاداري الذي يتولى الفصل في المنازعات الادارية التي تنشأ بين الأفراد والادارة نتيجة ممارسة وظيفتها بوصفها سلطة عامة، ويقترن هذا النظام بفرنسا حيث نشأ بها وحذت حذوها دول كثيرة.

على أننا نود أن نشير هنا الى أن الأسس التي يقوم عليها القضاء الاداري تختلف عن الأسس التي يقوم عليها النظام القضائي العادي في النظام الموحد ذلك أن القضاء الاداري يفصل في منازعات يغلب عليها المصلحة العامة للمجموع أما القضاء العادي فيفصل في منازعات يغلب عليها المصلحة الخاصة للأفراد واذا كان الأمر قد آل الآن الى مبدأ التخصص في القضاء، فهناك قضاء مدني وقضاء جنائي وقضاء أحوال شخصية...الخ، فان الأمر يقتضي تخصيص قضاء اداري يراعي المصلحة العامة في الشرعية الادارية ومحافظا في نفس الوقت على المصلحة الخاصة للطرف الآخر في الدعوى.

وفي بعض النظم لا يوجد القضاء الاداري الا على مستويات معينة. ففي سويسرا تضم المحكمة العليا أربع محاكم احداها محكمة للقانون العام والقانون الاداري، وهذه المحكمة تشكل من دائرتين، دائرة للقانون العام ودائرة للقانون الاداري.

ولا شك ان الاختيار بين مختلف صيغ الرقابة القضائية يتوقف الى حد كبير على التقاليد التاريخية، والنظام السياسي لكل دولة.

ولكن يجب أن يلاحظ أنه لكي توجد الرقابة القضائية بالمعنى المفهوم ويتحقق الغرض منها من حيث حماية الأفراد عند ممارستهم حقوقهم وحماية حرياتهم أن تكون الهيئة التي تقوم بهذه الرقابة لها صفة القضاء بأن يكون لها اختصاص يحدده القانون، وطبقا للاجراءات التي يحددها، وان تكون لأحكامها قوة الشيء المقضى فيه أي انها تعتبر عنوانا للحقيقة ولا يجوز اعادة النظر فيما تضمنه منطوقها أو الأسباب المتصلة به[1].

وتتبدى صور الرقابة القضائية في عدة صور منها:

١ ــ قضاء الالغاء: وهو يتضمن الغاء القرار الاداري المخالف للقانون عن طريق بحث شرعيته، ويدخل في ذلك وقف تنفيذ القرار الاداري حتى يبت في شرعية القرار المطعون فيه، وهذا الاختصاص هو أساس اختصاص القضاء الاداري.

٢ ــ قضاء التعويض عن الأضرار التي تلحق الأفراد نتيجة خطأ الادارة في قراراتها الادارية أو تصرفاتها الادارية.

٣ ــ قضاء فحص المشروعية وذلك عن طريق دفع يبديه أحد أطراف الدعوى بالنسبة لقرار فردي أو لائحة غير مشروعة والدفع بعدم المشروعية يترتب عليه استبعاد القرار الاداري المعيب من التطبيق، أما قضاء الالغاء فيترتب عليه الغاء ذات القرار واعتباره كأن لم يكن .

على أنه اذا كانت رقابة القضاء تنصب على أعمال الادارة لتبين مدى اتفاقها مع مبدأ الشرعية، فان الرقابة تقف عند هذا الحد، فلا تمتد الى فحص

---

(١) د. كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة، الرقابة القضائية، ٦٧ــ١٩٦٨، ص١٦١ وما بعدها.

ملاءمة هذه الأعمال وان كان لها أن تتأكد من سلامة الغرض منها، ذلك أن الغرض أو الغاية تعتبر ركنا من أركانه، لذلك فان رقابة القضاء له تدخل في نطاق رقابته للشرعية[1].

لذا نعرض لنظام الرقابة القضائية الموحد وتطبيقاته في انجلترا في فرع أول، والولايات المتحدة الأمريكية في فرع ثان، وللنظام القضائي المزدوج وتطبيقاته في فرنسا في فرع ثالث، أما الفرع الرابع فسيكون عن نظام الرقابة على أعمال الادارة في مصر.

الفرع الأول

نظام الرقابة القضائية على أعمال الادارة في بريطانيا

في النظام البريطاني تختص المحاكم العادية بكافة المنازعات، الا أنه في بعض الحالات يعهد المشرع البريطاني بأمر الفصل في بعض المنازعات الى محاكم خاصة. وهو ما حدث في بريطانيا منذ بداية هذا القرن حيث ازداد عددها بازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية[2].

وتفصل المحاكم الانجليزية في المنازعات بين الأفراد والادارة، وبين الأفراد بعضهم وبعض وتطبق عليهم قانون واحد، ويخضعون لاجراءات قانونية متماثلة.

وقد طرأ على هذا المبدأ تغييرات يمكن التمييز بشأنها بين مرحلتين، الأولى قبل ١٩٤٧م والثانية بعد هذا التاريخ، فقبل عام ١٩٤٧م كانت الدولة لا تسأل عن أعمالها استنادا للقاعدة التي تطبق في النظام الانجليزي ومقتضاها أن الملك

---

(١) المرجع السابق ــ ص٧٥ــ٧٧.

(٢) ايرون الكسندر، الدستور البريطاني ونظم الحكم في مجموعة الأمم البريطانية، ترجمة محمد الهمشري، ص٧٦.

لا يخطىء، ومن ثم لم تكن المحاكم في بريطانيا مختصة بنظر الدعاوى الموجهة ضد الدولة، وكان يقتصر اختصاصها على نظر الدعاوى الموجهة ضد الموظفين بصفتهم الشخصية أو ضد الأشخاص المعنوية العامة الاقليمية.

وكان عدم مسئولية الدولة قبل ١٩٤٧م يرتكز على أساسين: الأساس الأول قانوني، يقوم على تفسير العلاقة بين الادارة والموظفين على أنها علاقة تعاقدية في صورة عقد الوكالة، ومن ثم فان الضرر الذي يحدث للغير بسبب خطأ الموظف لا تسأل عنه الدولة وانما تقع المسئولية على عاتق الموظف، لأن هذه الأعمال لا تدخل في نطاق عقد الوكالة بين الموظف والدولة(١) والأساس الثاني سياسي، وفقا للمفهوم السائد بأن الملك معصوم من الخطأ(٢) وكان الملك هو تشخيص للدولة، فبالتالي يتعذر مساءلتها لانتفاء ركن الخطأ في تصرفاتها. وقد أكد هذا المبدأ أن المحاكم كانت تعتبر محاكم الملك والقضاة قضاته، ولم يكن من المقصود مقاضاة الملك أمام قضاته وفي محاكمه(٣).

استثناءات المبدأ:

ولما كان اطلاق هذا المبدأ ينطوي على تهديد خطير لحقوق الأفراد وحرياتهم، فقد وردت عليه بعض الاستثناءات التي من شأنها الحد من نطاق هذا المبدأ الخطير وذلك في الحالات الآتية:

١ ــ من حيث نطاق المسئولية انكمش تطبيق مبدأ عدم مسئولية الدولة في

---

(١) د. محمود حافظ، القضاء الاداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الرابعة ١٩٦٧، ص٩٢ مرجع سابق.
د. فؤاد العطار، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص٢٩٤ــ٢٩٥.
د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الادارة العامة، ١٩٦٢، ص١٠٩ مرجع سابق.

(٢) أيرون ألكسندر، الدستور البريطاني، مرجع سابق، ص٤٠، ٥٩.

(٣) د. يحيى الجمل، مجلة العلوم الادارية، السنة الثانية عشرة، العدد الأول، ابريل ١٩٧٠، مقال بعنوان (بعض ملامح تطور القانون الاداري في انجلترا خلال القرن العشرين، ص١١٦.
أيرون ألكسندر ــ الدستور البريطاني، مرجع سابق، ص٧٢.

نطاق دائرة المسئولية التقصيرية، بعد أن تقررتِ مسئولية الدولة بالنسبة لما تبرمه من عقود.

٢ ــ ومن حيث الأشخاص، امتد اختصاص القضاء الى أعمال الموظفين التابعين للوحدات الادارية الاقليمية على أساس أنها لا تتبع التاج ولا تعتبر من المصالح العمومية والهيئات المركزية التي تعتبر من الفروع الرسمية للتاج وتتبعه مباشرة.

٣ ــ موقف القضاء بالنسبة لمبدأ عدم مسئولية الدولة، أسهم القضاء في هذا المجال عن طريق حصر مبدأ عدم المسئولية في أضيق نطاق ممكن، وذلك بايجاد تفسير Interpretation يسمح بالحد من أعمال قاعدة الملك لا يخطىء ولكن مجلس اللوردات عارض هذه المحاولات ورفض الاقرار بمسئولية الدولة عن أخطاء موظفيها.

ولذلك لم يكن ثمة سبيل أمام الفرد الذي أصابه ضرر من أعمال الموظف الا مطالبة هذا الموظف بالتعويض ورفع الدعوى عليه لتحكم به المحكمة على الموظف الذي يدفعه من ماله الخاص[1]. وعلى ذلك فقد حرص المشرع البريطاني على بسط حمايته على الموظفين من الدعاوى الكيدية التي ترفع عليهم، كما أعفى بعض الموظفين من المسئوليه[2] فأصدر قانون حماية السلطة العادية سنة ١٨٩٣م[3].

وقد أورد هذا القانون قيدين من شأنهما الحد من اقامة الدعوى ضد الموظفين:

أولهما: حدد المشروع لرفع الدعوى موعدا غايته سنة من تاريخ وقوع الخطأ

---

(١) ومع ذلك فقد جرى العرف على أن تقوم الدولة بدفع التعويض المحكوم به من باب الرحمة والشفقة بالموظف لا على سبيل الالزام القانوني، راجع د. يحيى الجمل، مرجع سابق، ص٣٠.

(٢) راجع أيرون ألكسندر، الدستور البريطاني، مرجع سابق، ص٧٦.

(٣) عدل هذا القانون بمقتضى القانون الصادر سنة ١٩٣٩، المرجع السابق، ص٧٦.

الذي تسبب في الضرر، بحيث يستبعد حق المضرور في المطالبة بالتعويض بعد انتهاء هذه السنة، وقد تعمد المشرع بذلك ضمان جدية الدعوى تحقيقا للاستقرار النفسي للموظف حتى لا يكون عرضة للقلق مدة طويلة.

ثانيهما: قرر المشرع تغريم المدعي الذي يخسر دعواه غرامة جسيمة تجعل الفرد يتردد في رفع الدعوى الا اذا كان مستوثقا من صحة موقفه.

المرحلة الثانية:

مع هذه المرحلة التي بدأت بتطبيق القانون الصادر سنة ١٩٤٧م بدأ قيام مسئولية الدولة عن أعمال موظفيها، فاذا لحق ضرر بأحد المواطنين بسبب تصرف صدر من موظف أو هيئة عامة، فبوسعه أن يلجأ الى القضاء ويقيم الدعوى ضد الدولة طالبا جبر الضرر الذي لحق به، فاذا كانت الجهة الادارية غير محددة أو غير معلومة للمواطن يمكنه توجيه الدعوى الى النائب العام بحكم وضعه السياسي في النظام الانجليزي الذي يسمح له بحضور جلسات الوزارة الموسعة(١).

وبموجب قانون سنة ١٩٤٧م اصبحت الدولة مسئولة قانونيا عن الضرر الذي يلحق بالموظف العام نتيجة خطئها، فقد أكد القانون حق الموظف بالنسبة لمرتبه، اذ كان يعتبر منحة من التاج كما وفر القانون حماية للموظف واستقراره في عمله بسند قانوني Judicial Basis بعد أن كان الأمر متروكا لارادة التاج.

ومن المسائل الأخرى التي نص عليها القانون قيام مسئولية الدولة باعتبارها مالكة المال العام ومسيرة المرافق العامة، وجعل وضعها كوضع المالك الخاص

---

(١) د. يحيى الجمل ــ المرجع السابق، ص١٢٠.

من حيث قيام المسئولية ومداها عن الضرر الذي يلحق الغير نتيجة ادارة أملاكها[1].

وقد تطور القضاء تبعا لذلك في الأحكام التي جاء بها تطبيقا للقانون في تكييف العلاقة القانونية بين الموظف والدولة حيث اتجه الى اعتبار الموظف في مركز قانوني معين ورفض فكرة العلاقة التعاقدية بين الموظف والدولة التي كانت تؤدى الى جعل اعفاء الموظفين من مناصبهم ومنحهم رواتبهم أو خفضها رهن بمشيئة التاج[2].

مدى رقابة القضاء لأعمال الادارة:

ان رقابة القاضي في بريطانيا على أعمال الادارة تشتمل على سلطة القضاء وسلطة الرئيس الاداري، ولا تقتصر رقابة القضاء على التحقق من مشروعية أعمال الادارة، اذ يملك القاضي كذلك تقدير الملاءمة، فله سلطة اصدار الأوامر والنواهي الى موظفي الادارة العامة، وله أن يعدل أعمالهم مباشرة كما لو كان رئيسا اداريا لهم، وقد زوده القانون بسلطات ووسائل قانونية واسعة يملك بموجبها اجبار الادارة على تنفيذ أوامره وأحكامه بمعاقبة كل موظف يثبت عدم احترامه لأوامره ونواهيه، وامتهانه لكرامة القضاء[3]. أكثر من هذا أن القاضي البريطاني يملك الحكم على الموظف بعقوبة جنائية اذ رأى أن تصرفه ينطوي على جريمة جنائية، وله أن يوجه أوامر مكتوبة الى الموظفين تأمرهم بفعل شيء أو الامتناع عن عمل شيء أو الغاء قرار أو تعديله حتى أن البعض أطلق على الادارة البريطانية وصف الادارة القضائية بسبب هيمنة القضاء عليها[4] وتدخل

---

(١) أيرون ألكسندر، الدستور البريطاني، مرجع سابق، ص٤٠، ص٦٢، ص٧٥.

(٢) د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص١١٩، ١٢٠.

(٣) د. عثمان خليل ــ مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الادارة، دراسة مقارنة الطبعة الخامس، سنة ١٩٦٢، ص٢٩.

(٤) د. محمد كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة، المرجع السابق، ص١٩٦، ١٩٧.

القضاء في أعمال الادارة ليس مطلقا في جميع أعمالها فهناك بعض اللوائح أقرب الى طبيعة الأعمال التشريعية من ذلك اللوائح التي تصدر بتفويض من المشرع ولها قوة القانون ومن ثم لا تخضع لرقابة القضاء البريطاني.

وثمة قرارات لها اعتبارات اجتماعية وعملية اقتضت استثناؤها من أعمال رقابة القضاء، من هذا القبيل قرارات وزير الصحة الخاصة بتنفيذ قانون الفقراء، وقرار وزير النقل رفض بعض الرخص، فمثل هذه الأمور وغيرها تركت للادارة وحدها دون أي تدخل من القضاء[1].

وبتطبيق القانون الصادر سنة ١٩٤٧م بدأ قيام مسئولية الدولة عن أعمال موظفيها. فاذا لحق ضرر بأحد الموظفين بسبب تصرف صدر من موظف أو هيئة عامة، فبوسعه أن يلجأ الى القضاء يقيم الدعوى ضد الدولة.

ومن المسائل الأخرى التي نص عليها القانون قيام مسئولية الدولة باعتبارها مالكة المال العام ومسيرة المرافق العامة. وجعل وضعها كوضع المالك الخاص من حيث قيام المسئولية ومداها عن الضرر الذي يلحق الغير نتجية ادارة أملاكها[2].

وقد تطور القضاء تبعا لذلك الى اعتبار الموظف في مركز قانوني معين ورفض فكرة العلاقة التعاقدية بين الموظف والدولة.

ولا تقتصر رقابة القضاء على التحقق من مشروعية أعمال الادارة بل يملك القاضي كذلك تقدير الملاءمة، وقد زوده القانون بسلطات ووسائل قانونية واسعة يملك بموجبها اجبار الادارة على تنفيذ أوامره وأحكامه بمعاقبة كل موظف يثبت عدم احترامه لأوامره ونواهيه، وامتهانه لكرامة القضاء[3].

---

(١) د. محمد عبدالله العربي ــ مجلة القانون والاقتصاد، سنة ١٩٣٤، ص٥، مقال عن المؤتمر الدولي الخامس للعلوم الادارية.

(٢) أيرون الكسندر ــ الدستور البريطاني، المرجع السابق، ص٤٠، ٦٣، ٧٥.

(٣) د. عثمان خليل ــ مجلس الدولة ورقابة القضاء لاعمال الادارة، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة ١٩٦٢، ص٢٩.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على أعمال الادارة في الولايات المتحدة الأمريكية

أخذت الولايات المتحدة الأمريكية ولفترة طويلة بالنظام المطبق في بريطانيا وهذا وضع كانت تفرضه تبعية الولايات المتحدة للتاج البريطاني، فالنظام القضائي المطبق فيها لم يعرف القضاء الاداري وانما كان اختصاص الفصل في كافة المنازعات أيا كانت طبيعتها ادارية أو مدنية معقود لجهة قضائية واحدة وكما حدث تطوير على مبدأ مسئولية الادارة في ظل النظام البريطاني بموجب قانون عام ١٩٤٧م الذي أرسى مبدأ مسئولية الدولة عن الأضرار التي تنشأ نتيجة خطأ هيأتها أو موظفيها أصدر المشرع في الولايات المتحدة الأمريكية القانون المسمى The Federal Court Claims لأول مرة مبدأ مسئولية الدولة عن أعمال موظفيها، واستغنى عن المبدأ السائد فيها قبل ذلك من عدم مسئولية الدولة عن هذه الأعمال[١] أخذا بما كان قائما في الدولة المتبوعة (بريطانيا)، الا أن مسئولية الدولة عن أعمال موظفيها وفقا للقانون الأمريكي الصادر سنة ١٩٤٦م لا يتقرر بحكم قضائي اذ لا يجوز للأفراد اقامة الدعوى ضد الدولة أمام القضاء، ولكن بوسع الفرد الذي لحقه ضرر من الادارة أن يتقدم بتظلم الى البرلمان الاتحادي وبرلمان الولاية حسب الأحوال وهو الذي يصدر الأمر للدولة

---

(١) د. سليمان الطماوي، مسئولية الادارة عن أعمالها التعاقدية، سنة ١٩٥٥، ص٢٤.
Schwartz, «French Administrative Law and the Common Law World», p.266.
د. فؤاد العطار ــ القضاء الاداري سنة ١٩٧٦/٦٦، ص٢٠٣، ٢٠٤.
د. محمود محمد حافظ ــ القضاء الاداري، المرجع السابق، ص٩٥.
وقد رأى بعض الفقه المصري أن مبدأ عدم المسئولية الذي كان مقررا في النظام الأمريكي لا يستند الى قاعدة أن الملك لا يخطىء لأن هذه القاعدة لا وجود لها الا في الملكيات دون الجمهوريات ومن رأينا أن المبدأ منقول عن بريطانيا وهي دولة ملكية، وكانت الولايات المتحدة أجدى مستعمراتها واذا كان المبدأ ظل معمولا به بعد استقلال الولايات المتحدة فان هذا لا ينفي مصدره التاريخي، فضلا عن أنه لا محل للجدل حول تأسيس قانوني مبدأ ثبت عدم صلاحيته وتم العدول عنه بصدور قانون ١٩٤٦، المشار اليه، راجع في ذلك الدكتور سليمان محمد الطماوي مسئولية الادارة عن أعمالها التعاقدية، مرجع سابق، ص٢٤.

بدفع مبلغ من المال على سبيل التعويض او غيره[1]. وقد تعذر فيما بعد على البرلمان فحص جميع الطلبات التي تقدم اليه، فأنشأ هيئات خاصة عهد اليها فحص تقارير التعويض وتقديم تقارير عنها الى البرلمان[2]، وفي بعض الولايات تحولت هذه الهيئات الى محاكم قضائية بالمعنى الصحيح تصدر أحكاما نهائية لا توجد على رأس جهة القضاء العادي ومن ثم فانه وان كانت تعتبر محاكم متخصصة، فهي لا تعتبر محاكم ادارية بالمعنى المصطلح عليه في الدول التي تأخذ بنظام ازدواج القضاء فشأنها شأن المحاكم العادية التي يتم الطعن في أحكامها أمام المحكمة العليا.

تقدير النظام الموحد:

يمتاز نظام القضاء الموحد بأنه يقيم التسوية الكاملة بين الادارة والأفراد في تطبيق القاعدة القانونية التي تطبق في جميع القضايا المعروضة على المحاكم فليس هناك امتياز لجهة الادارة في الخضوع لهذه القاعدة، كما أن الأخذ بنظام القضاء الموحد قضى على كثير من الاشكالات التي يثيرها مبدأ الازدواج، فهو يمتاز بالبساطة والتفسير نتيجة البعد عن اثارة اشكال توزيع الاختصاص بين جهتين من جهات القضاء.

الا ان القضاء الموحد لا يراعي ذلك الاختلاف في الأساس الذي يقوم عليه فلسفة المصلحة التي تقوم عليها القرارات الادارية وهي المصلحة العامة التي تتغياها والمصلحة الخاصة التي تقوم عليها قضايا الافراد، اذ لا يمكن التوفيق

---

(١) وقد صدر قانون سنة ١٨٥٥م بانشاء محكمة المطالبات التي أصبحت تختص بنظر معظم قضايا المنازعات المالية ضد الحكومة، والمطالبة بالتعويض عن أعمال موظفيها، راجع مقال المستشار محمد فتح الله بركات «النظم القانونية والقضائية في الولايات المتحدة الأمريكية» ـــ منشور بمجلة مجلس الدولة ـــ السنوات من الثالثة عشر الى الخامسة عشر، ص٢٠٥، ٣١٣، ٣١٦.

(٢) د. محمود محمد حافظ ـــ المرجع السابق، ص٩٦.
د. محمد كامل ليلة ـــ الرقابة على أعمال الادارة، المرجع السابق، ص١٩٨، ١٩٩، وما بعدها.
د. فؤاد العطار ـــ القضاء الاداري، المرجع السابق، ص٢٠٧.

بين المصلحتين الا بهذا التخصيص في القضاء وضرورة ازدواجه، كما ان تدخل القضاء في سلطة الادارة يجعلها دائما متخوفة من تدخل القضاء في شئونها وما يؤدي اليه ذلك من اصدار القوانين المقيدة للقضاء.

وبالرغم من ان النظام الانجلوسكسوني يقوم على اساس وحدة النظام القضائي الا انه اتجه أخيرا الى الاعتراف بمسئولية الادارة عن بعض اعمالها الادارية.

الفرع الثالث

الرقابة على أعمال الادارة في النظام الفرنسي

قام النظام الفرنسي على أساسين أحدهما سياسي ودستوري والآخر تاريخي[١] فمن الناحية السياسية والدستورية اعتقد واضعو النظام أن التطبيق الأمثل لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به منتسكيو من قبل[٢] هو استقلال كل سلطة عن الأخرى، ومن الناحية التاريخية يعتبر رد فعل لسلطة المحاكم في ظل العهد القديم السابق على الثورة واعتداءاتها المتكررة على الادارة وعرقلتها لنشاطها[٣].

ونتناول فيما يلي بايجاز كلا من هذين الأساسين:

أولا: الأساس السياسي والدستوري:

فقد فسر الفرنسيون مبدأ الفصل بين السلطات الذي اعتنقه مشرعو الثورة الفرنسية تفسيرا خاصا، اذ اعتبروا أن المقصود بمبدأ الفصل بين السلطات

---

(١) د. محمود محمد حافظ ـــ القضاء الاداري، الطبعة الثانية، ١٩٦٦، دار النهضة العربية، مرجع سابق، ص١٠٢.

(٢) د. عثمان خليل ـــ المبادىء الدستورية العامة، طبعة ١٩٥٦، ص٢٥٩، وما بعدها.

(٣) د. محمود محمد حافظ ـــ المرجع السابق، ص١٠٢.

هو استقلال كل سلطة عن الأخرى على حين ان التفسير الذي أخذ به الانجلوسكسون لهذا المبدأ لا يعني سوى تخصص كل سلطة في وظيفة واحدة، حيث تقوم السلطة التشريعية بوظيفة وضع القوانين والسلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين والسلطة القضائية بتطبيق القوانين على المنازعات التي تطرح عليها ومن هنا كان الاختلاف بشأن خضوع الدولة للمحاكم العادية في كل من فرنسا وبريطانيا بمقتضى التفسير الفرنسي فان الادارة لا تخضع للمحاكم العادية بينما طبق النظام الانجلوسكسوني نظام القضاء الموحد ولم يجدوا فيه أي اخلال بمبدأ فصل السلطات.

ولقد كان التفسير الفرنسي لمبدأ الفصل بين السلطات محل انتقاد من جانب الفقه، فقالوا ان ما أخذ به المشرع الفرنسي ابان عهد الثورة من جعل الفصل في المنازعات الادارية من اختصاص جهة ادارية ذاتها هو الذي يعتبر مخالفا لمبدأ فصل السلطات لأن هذا المبدأ يقضي بضرورة استقلال كل سلطة بوظيفتها وعدم اعتداء احدى السلطات على الأخرى فتولى الادارة الفصل في المنازعات الادارية يعتبر اغتصابا لجزء من الوظيفة القضائية، وبالتالي اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات[1].

ثانيا ــ الأساس التاريخي:

فقد كانت المحاكم القديمة القائمة في عهد الملكية المظلمة في فرنسا تسرف في التدخل في نشاط الادارة وتحول دون أي اصلاح، نتيجة الاجراءات التي كانت تقوم بها تلك المحاكم التي كانت تسمى البرلمانات، حيث كانت تستدعي رجال الادارة أمامها ومناقشتهم وتوجه اليهم أوامر تلزمهم بتنفيذها مما أدى الى كراهية الشعب لهذه المحاكم. وعندما قامت الثورة الفرنسية في عام ١٧٨٩م وقامت الجمعية التأسيسية، قررت على الفور الغاء تلك المحاكم القديمة حتى

(١) د. محمود محمد حافظ ــ القضاء الاداري، المرجع السابق، ص١٠٤.

يتمكن رجال الادارة من القيام بالاصلاحات المطلوبة وتنفيذ المشروعات الجديدة التي كانت تقف المحاكم القديمة في سبيلها عقبة كأداء(١).

ونتيجة لما تقدم صدر مرسوم ٢٢ ديسمبر سنة ١٧٨٩م والقانون الصادر في ١٦ ــ ٢٤ أغسطس سنة ١٧٨٩م، وبموجب ذلك منعت المحاكم العادية من الفصل في المنازعات الادارية وتولت الادارة بنفسها الفصل في المنازعات التي تنشأ بينها وبين الأفراد، فيما عبر عنه (بالادارة القاضية) أو (المدير القاضي) أو (الوزير القاضي) اذ كان يتولى مهمة الفصل في هذه المنازعات بعض رجال الادارة كالوزراء وحكام الأقاليم(٢).

ولم يستمر هذا النظام طويلا، ففي سنة ١٨٠٠م أنشأ القنصل الأول بونابرت مجلس الدولة(٣) وفي نفس السنة أنشأ مجالس ودواوين المديريات للنظر في المنازعات الادارية. الا أنه تم الغاء مجلس الدولة والمحاكم الادارية بعد سقوط نابليون(٤).

وعندما قامت الجمهورية الثالثة في فرنسا عام ١٨٧٠م أعادت تنظيم مجلس الدولة(٥) وأعطى صلاحية اصدار أوامر قضائية في مجالات القضاء الاداري

---

(١) د. ثروت بدوي ــ مبادىء القانون الاداري، المجلد الأول، سنة ١٩٦٦، ص٥٧، ٥٨.
د. محمود حافظ ــ القضاء الاداري، مرجع سابق، ص١٠٨، وما بعدها.

(٢) راجع فالين ــ موجز مبادىء القانون الاداري Manual Elementaire de Droit Administratif p.41.

(٣) د. عاطف خليل ــ الحياة العملية لمجلس الدولة، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة سنة ١٩٦٩، ص١١٤ وما بعدها.

(٤) «The Profession of Government» by Brian Chapman, George Allen and Unwin Ltd., London 1959, 1st ed.

(٥) تحت تأثير مجلس الدولة الفرنسي جرى تطوير مجلس الدولة الايطالي في عام ١٨٨٩ حيث أعطى صلاحية البت في القضايا الادارية، وقد فرق المجلس بين القضايا ذات الصبغة القانونية Masters of Low وقضايا المصالح Masters of Interests فالقضايا التي ترفع بسبب مخالفة القانون تختص بنظرها المحاكم المدنية أما القضايا التي ترفع بسبب الأضرار المترتبة من تصرفات الأجهزة الادارية وتنتقص من مصالح المواطنين فيختص بها مجلس الدولة الايطالي.
«The Profession of Government» by Brian Chapman, George Allen and Unwin Ltd., London 1959, 1st ed.

وتقديمها الى رئيس الدولة. وأنشئت محكمة التنازع للبت في تنازع الاختصاص بين المحاكم المدنية والمحاكم الادارية.

ومرت على مجلس الدولة تطورات هامة فقد أعيد تنظيمه بالأمر الصادر من الحكومة المؤقتة للجمهورية الفرنسية في ٣١ يوليو سنة ١٩٤٥م، كما أجرى تعديل في توزيع الاختصاص بين مجلس الدولة ومجالس دواوين المديريات بموجب مرسوم ٢٠ سبتمبر سنة ١٨٥٣م، وتوجت هذه التطورات الهامة بمقتضى مراسيم ٣٠ يولية سنة ١٩٦٣م، وبذلك صار مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة تماما عن جهة القضاء العادي، وعن جهات الادارة في اختصاصه بالفصل في المنازعات الادارية.

ويعزى بقاء مجلس الدولة ــ رغم زوال الاساس التاريخي ــ الى انه ابتدع نظريات ومبادىء قانونية اصبحت تكون في مجموعها قواعد القانون الاداري، بقصد تحقيق التوازن بين مقتضيات الصالح العام التي يجب مراعاتها وواجب حمايتها للحقوق الانسانية والحريات الفردية التي يتعين حمايتها، وهذه المبادىء والنظريات نمت وتطورت في ظل القضاء الاداري بسبب معايشته لمشكلات الادارة مما لم يكن متاحا بنفس القدر امام القضاء العادي[١].

ومن تتبعنا لتاريخ الرقابة على الادارة في فرنسا يتضح انها بدأت في شكل رقابة ادارية أي نابعة من الادارة نفسها، ورغم تطور اساليبها فانها استمرت مع هذا في نطاق الادارة، وقد انتهى بها التطور الى أن أصبحت رقابة قضائية تقوم بها الادارة.

ولكن ليس معنى تحول الرقابة من ادارية الى قضائية انتفاء وجود الرقابة الادارية، وانما يبقى كل نوع من الرقابتين (القضائية والادارية) بجوار الآخر، لكل مداه ونطاقه واجراءاته وطبيعته التي تختلف عن نوع الرقابة الأخرى[٢].

---

(١) د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الادارة، المرجع السابق، مرجع سابق ص ١٣٢ الهامش.

(٢) د. محمد كامل ليلة، الرقابة على اعمال الادارة، (الرقابة القضائية، ص٢٢٣.

الفرع الرابع

الرقابة القضائية على أعمال الادارة في مصر

مرت الرقابة القضائية على اعمال الادارة في مصر بمرحلتين، مرحلة القضاء الموحد، وهي الفترة السابقة على انشاء مجلس الدولة المصري سنة ١٩٤٦م، ومرحلة القضاء المزدوج وهي التي تبدأ منذ صدور القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م بانشاء مجلس الدولة.

مرحلة القضاء الموحد:

كانت المحاكم العادية منذ انشاء المحاكم المختلطة سنة ١٨٧٥م هي المختصة بنظر جميع أنواع المنازعات سواء بين الافراد بعضهم وبعض أو بين الأفراد والادارة. وكان القضاء المصري بنوعيه المختلط والاهلي يستند في بسط رقابته الى النصوص الواردة في لائحتي المحاكم الاهلية والمختلطة، الا أن الرقابة كانت مقصورة على رقابة التضمين (التعويض) دون الالغاء.

ومن نصوص اللائحتين يتبين[1] أن النظر في المنازعات الادارية وممارسة الرقابة على القرارات الادارية والتنظيمية كان منوطا بالمحاكم العادية التي لها أن تفحص شرعيتها أي موافقتها أو عدم موافقتها للقانون، على ان الامر يختلف بحسب ما اذا كان القرار محل الرقابة قرار فردي أو قرار تنظيمي، فبالنسبة للقرارات الفردية، كانت الرقابة تتناول فحص شرعيتها، وفي حالة تحققها من

---

(١) د. محمود محمد حافظ ــ المرجع السابق، ص١٤٢ وما بعدها.
د. فؤاد العطار ــ القضاء الاداري ــ المرجع السابق، ص٢٧٣ وما بعدها.
د. محمد كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة، ص٢٥٥ وما بعدها.

مخالفة هذه القرارات الفردية للقوانين أو اللوائح حكمت بالتعويض، دون أن يكون لها حق تأويل هذه القرارات أو ايقاف تنفيذها.

القضاء المزدوج:

بدأ التفكير في انشاء مجلس الدولة المصري منذ سنة ١٨٧٩م، وقد انشىء مجلس الدولة بموجب الامر العالي الصادر في ٢٣ ابريل سنة ١٨٧٩م. وتضمن هذا الامر أن يختص باعداد الرأي في مشروعات القوانين، وصياغة مشروعات القوانين واللوائح التي تطلبها منه الحكومة والافتاء فيما يعرض عليه من المسائل، وكانت له ولاية التعويض وولاية الغاء القرارات الادارية المخالفة للقانون. الا أنه بسبب اضطراب الأحوال المالية والسياسية في ذلك العهد، فان هذا المجلس لم يباشر ما عهد اليه من اختصاصات وسرعان ما ألغى بعد فترة قليلة من انشائه[1].

وفي سنة ١٩٣٩ أعدت لجنة قضايا الحكومة مشروعا لانشاء مجلس الدولة، خول فيه ولاية الحكم بالغاء القرارات الادارية غير المشروعة وان اشترط لقضائها تصديق مجلس الوزراء، ومع ذلك فلم يقدر لهذا المشروع ان يرى النور. وفي سنة ١٩٤١م أعدت نفس اللجنة السابقة (لجنة قضايا الحكومة) مشروعا لمجلس الدولة نص فيه على حقه في الغاء القرارات الادارية غير المشروعة الغاء باتا غير معلق على مصادقة مجلس الوزراء كما كان يقرر المشروع السابق عليه. ولكن الحكومة المصرية ظلت مترددة في تقديم هذا المشروع الى مجلس النواب، لأنه ينطوي على نوع من الرقابة على قراراتها لم تألفه من قبل، الى أن تقدم به أحد النواب، مما دفع الحكومة المصرية الى تقديم مشروعها الذي تمت الموافقة عليه من مجلس النواب والشيوخ وصادق الملك عليه وصدر القانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦م في شأن انشاء وتنظيم مجلس الدولة

(١) د. محمود محمد حافظ ــ القضاء الاداري، المرجع السابق، ص١٤٧ وما بعدها.

المصري. وكان المجلس عند انشائه لأول مرة ملحقا بوزارة العدل. وفي سنة ١٩٤٩م ألغي القانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦م وحل محله القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م وبمقتضاه اتسعت الاختصاصات القضائية للمجلس وان ظلت محددة على سبيل الحصر، وظل القضاء الاداري صاحب الاختصاص العام بالمنازعات الادارية وتابعا اداريا لوزارة العدل.

واتسع الاختصاص القضائي لمجلس الدولة بالقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م[١]، الذي نص في مادته الأولى على أن مجلس الدولة هيئة مستقلة ملحقة برياسة مجلس الوزراء ثم أصبح المجلس تابعا لرياسة الجمهورية بعد صدور دستور ١٩٥٦م وأخذه بالنظام الرياسي، ثم صدر بعد ذلك القانون ٥٥ لسنة ١٩٥٩م ليمد اختصاص مجلس الدولة الى الاقليم السوري خلال الوحدة التي قامت بين مصر وسوريا (من سنة ١٩٥٨م حتى سنة ١٩٦١م)، ثم انتقلت تبعية المجلس الى المجلس التنفيذي بالقانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٦٢م. وبعد صدور الدستور المؤقت سنة ١٩٦٤م انتقلت تبعية مجلس الدولة الى مجلس الوزراء، وفي سنة ١٩٦٨م الحق بوزارة العدل.

وتم التطور الجذري لمجلس الدولة المصري بمقتضى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، اذ جعل المجلس صاحب الاختصاص العام بالمنازعات الادارية وألحق المجلس بوزارة العدل.

كما تم النص في دستور سنة ١٩٧١م على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة يختص بالفصل في المنازعات الادارية وفي الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى، وبذلك أصبح مجلس الدولة ركيزة قضائية لصالح الأفراد يحميهم من بطش الادارة وتعسفها[٢]. وفي ظل هذا الدستور صدر قانون

---

(١) وكان قد صدر قبل ذلك القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٥٢م باعتبار مجلس الدولة هيئة مستقلة تلحق بمجلس الوزراء.

(٢) د. سليمان الطماوي ـــ القضاء الاداري، قضاء الالغاء، مرجع سابق، ١٩٧٦، ص١٠٩.

مجلس الدولة الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م (المعدل) والذي أكمل صرح القضاء الاداري في مصر الذي جعله صاحب الاختصاص العام في مجال المنازعات الادارية.

واذا كان القاضي الاداري في القضاء المزدوج يبتدع الحلول والنظريات التي تتفق مع ضرورة تحقيق المصلحة العامة فانه في نفس الوقت يحافظ على حق الفرد بالقدر الذي لا يؤثر على المصلحة العامة التي تتغياها الادارة ما دامت أعمالها قد اتسمت بالمشروعية وعدم مخالفة النظام أو الخروج عليه، هذا فوق ان القضاء الاداري يمتاز بخلوه من التعقيدات الادارية وسهولة الاجراءات المتبعة في مباشرة هذا الاختصاص.

الفصل الرابع

ديوان المظالم

القضاء الاداري في الاسلام

سنقسم دراسة هذا الفصل الى مبحثين نتناول في المبحث الأول ولاية المظالم في الاسلام، ثم نتعرض في المبحث الثاني لديوان المظالم كجهة قضاء اداري بالمملكة العربية السعودية.

المبحث الأول

ولاية المظالم في الاسلام

يعتبر حلف الفضول أول نظام عقدته قريش في الجاهلية لرد المظالم، وقد حضره رسول الله صلى الله عليه وسلم وعمره خمس وعشرون سنة، وفيه اتفقت قريش على مناصرة المظلوم والأخذ بيد الظالم. وقد قال الرسول صلى الله عليه وسلم عن هذا الحلف ـــ بعد بعثه عليه الصلاة والسلام ـــ «لقد شهدت في دار عبدالله بن جدعان حلف الفضول ولو دعيت اليه (في الاسلام) لأجبت، وما أحب ان لي به حمر النعم». وقد علق الماوردى على ذلك بقوله: «وهذا وان كان فعلا جاهليا، دعتهم اليه السياسة، فقد صار بحضور رسول الله صلى الله عليه وسلم له، وما قاله في تأكيد أمره، حكما شرعيا، وفعلا نبويا[1]».

(١) الاحكام السلطانية، الماوردى، ص٧٩.

وعندما بزغ فجر الاسلام وعمت الدعوة المحمدية ارجاء الجزيرة كانت أحكام القرآن والسنة النبوية هي الفاصل بين الحق والباطل، تبين لكل انسان طريق الصواب فيسلكه وتنهاه عن دروب الشر وظلم الآخرين فيتجنبها، وكان الرسول صلى الله عليه وسلم ينظر المظالم حتى انه كان يحث اصحابه ويقول لهم (أبلغوني حاجة من لا يستطيع ابلاغها فان من أبلغ ذا سلطان حاجة من لا يستطيع ثبت الله قدميه على الصراط يوم تزل الاقدام).

ولقد نشأت ولاية المظالم في الاسلام بمثابة «قضاء كامل»، لا مجرد قضاء الغاء[1]، فبلغت القمة من يوم ولادتها، ولم تمر بتطور بطيء وشاق على نحو ما مر به مجلس الدولة الفرنسي الى ان بلغ مرتبة القضاء الكامل.

ولقد تنازع الزبير بن العوام وانصارى على الشرب، فحضره رسول الله صلى الله عليه وسلم (اي انتقل الى مكان النزاع بنفسه، وبهذا يكون الاسلام قد سبق الغرب في انتقال المحكمة لمعاينة مكان النزاع)، وقال الزبير: اسق انت يا زبير فالانصارى»، فقال الانصاري: ان كان ابن عمتك يا رسول الله، فغضب رسول الله صلى الله عليه وسلم وقال: يا زبير اجره على بطنه حتى يبلغ الكعبين».

وكان النبي صلى الله عليه وسلم يتولى بنفسه رفع المظالم التي تصل اليه من الولاة الذين يوليهم. وانه ليروى في صحاح السنن ان خالد بن الوليد قتل مقتلة في قبيلة خزيمة بعد أن أعلن اهلها الخضوع، فاستنكر النبي صلى الله عليه وسلم ذلك، وأرسل عليا بن ابى طالب رضي الله عنه الى هذه القبيلة ليرفع عنها هذه المظلمة بان دفع دية قتلاها على اعتبار ان القتل بتأول (أي ليس عمدا، وانما يعتبر بمثابة القتل خطأ)، ثم اتجه الرسول صلى الله عليه وسلم الى ربه سبحانه وتعالى قائلا: «اللهم اني أبرأ مما فعل خالد».

---

(١) د. حمدي عبدالمنعم ـــ ولاية القضاء أو القضاء الاداري الاسلامي، مقال مسلسل في مجلة العدالة، أبوظبي، السنة الرابعة ـــ العدد ١٦، أكتوبر ١٩٧٧م، ص٥٧ وما بعدها.

ورسول الله صلى الله عليه وسلم عزل العلاء بن الحضرمي، عامله في البحرين لان وفد عبد القيس شكاه، وثبتت صحة الشكوى، وولى بدلا منه أبان بن سعيد وقال له: «استوص بعبد القيس خيرا، واكرم سراتهم».

كذلك مما يمكن اعتباره من قبيل النظر في المظالم بين الافراد، حكم رسول الله صلى الله عليه وسلم بقلع نخل في ملك غير صاحبه. فقد روي انه كان لسمرة بن جندب نخل في حائط «بستان» رجل من الانصار فكان يدخل عليه هو واهله فيؤذيه، فشكا ذلك الانصاري الى رسول الله صلى الله عليه وسلم وما يلقاه من سمرة فقال الرسول عليه السلام لسمرة بعه فأبى، قال فاقلعه فأبى، قال هبه ولك مثلها في الجنة فأبى، فقال الرسول انت مضار، وقال للانصاري اذهب فاخلع نخله.

ففي هذا الحكم لم يختر الرسول صلى الله عليه وسلم حكما ينهي به الخصومة فقط كبيع النخل او هبته وانما اختار الحكم الذي ينهي الخصومة ويردع الظالم لاساءته استعمال حقه ويعزره لتعنته مع صاحب البستان فقضى بقلع النخل وهو ما يجاوز حكم القضاء ويدخل في نطاق نظر المظالم الذي تظهر فيه السياسة الشرعية تحقيقا للمصلحة العامة[١].

وقد نهج الخلفاء الراشدون منهج الرسول صلى الله عليه وسلم فكانوا يتفقدون احوال الرعية، ويمنعون ما يقع عليهم من ظلم سواء من الولاة أو من أفراد الرعية انفسهم الا انه لم تكن هناك ولاية قائمة بذاتها للمظالم بل كان يتولى رد المظالم الخلفاء دون تخصيص يوم أو شخص لهذا الغرض.

فهذا عمر بن الخطاب رضي الله عنه يعزل خالد بن الوليد عن قيادة الجند على ما له من مقام وحنكة في الحروب، وذلك لانه قتل بتأول مالك بن نويرة

---

(١) د. حمدي عبدالمنعم ــ المرجع السابق، ص٥٨.

بعد ان قال لا اله الا الله، وكان عمر رضي الله عنه يسلك في منع المظالم مسلكين[1]:

مسلك الوقاية: وذلك بتحذير الولاة من ظلم الناس. اذ خطب فيهم في موسم الحج قائلا: (ما أرسلتكم لتضربوا أبشار الناس، والله لا أوتي بعامل ضرب أبشار الناس في غير حد الا اقتصصت منه.

والمسلك الثاني: انه رضي الله عنه كان يلتقي بحجاج الاقاليم في مكة ويسألهم عن ولاتهم ليعرف سلوكهم مع الرعية، وهل هناك جور في الحكم، كما كان رضي الله عنه يعالج الظلم الواقع على الرعية بالقصاص العادل لا تأخذه في ذلك هوادة[2].

وفي عهد الدولتين الاموية والعباسية، اتسعت رقعة الدولة الاسلامية وكثر الولاة في المناطق، وكان اول من أفرد يوما للنظر في المظالم عبدالملك ابن مروان يحكم فيه، وما يشكل عليه يرده الى قاضيه ابن ادريس الافردى لينفذ فيه احكامه، وكان عمر بن عبدالعزيز اول من ندب نفسه للمظالم، ورد مظالم بني امية الى اهلها حتى قيل له انا نخاف عليك من ردها العواقب فقال: (كل يوم اتقيته وأخافه دون يوم القيامة ولا وقيته)[3].

ثم جلس لولاية المظالم بعد ذلك خلفاء بني العباس، فكان اول من جلس لها منهم المهدي ثم الهادي ثم الرشيد، ثم المأمون، فلقد خاصم رجل المأمون، واذن المأمون للقاضي يحيى بن اكثم في القضاء بينهما في دار الخلافة، فقال القاضي: فاني أبدأ بالعامة أولا (أي بالجمهور) ليصح المجلس للقضاء، ثم أمر بفتح الباب، وقعد في ناحية من دار الخلافة، وأذن للعامة في الدخول، ونادى

---

(١) د. سليمان الطماوي ــ عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، طبعة أولى ١٩٦٩م، ص٣٥٠.

(٢) مجلة القضاء ــ نقابة المحامين في العراق، السنة ١٩٧٤م، ص٥٤٥.

(٣) الأحكام السلطانية ــ الماوردى ص٧٨، والحنبلي ص٥٩.

المنادي، واخذ الرقاع (أي عرائض الدعاوي) ودعى بالناس، ثم قضى بين الخليفة وخصمه[1]. وآخر من جلس لها من خلفاء بني العباس المهتدى حتى عادت الاملاك الى مستحقيها.

وبتوالي العصور أصبح للمظالم ديوان قائم بذاته يعين له ناظر يكون مرهوب الجانب ويكون له سلطان القضاء بحيث يقف امام طغيان الولاة ومظالم الاقوياء والهدف الاساسي من انشاء ديوان المظالم هو رد المظالم الى اهلها ومنع جور الولاة على أفراد الرعية تمشيا مع تعاليم الاسلام الذي ينادي بالعدالة والمساواة.

شروط الناظر في المظالم[2]:

- أن يكون جليل القدر.
- نافذ الامر.
- عظيم الهيبة.
- ظاهر العفة.
- قليل الطمع.
- كثير الورع.

شرط تقليده الولاية: ان كان ممن يملك الامور العامة (كالوزراء والامراء) لم يحتج النظر في المظالم الى تقليد، وكان له بعموم ولايته النظر فيها. وان كان ممن لم يفوض اليه عموم النظر احتاج الى تقليد وتولية اذا اجتمعت فيه الشروط المتقدمة. هذا انما يصح فيمن يجوز ان يختار لولاية العهد أو لوزارة التفويض او لامارة الاقليم اذا كان نظره في المظالم عاما فان اقتصر به على تنفيذ ما عجز

---

(١) المحاسن والمساوىء للبيهقي، اشار اليه المستشرق آدم متز في مؤلفه عن الحضارة الاسلامية في القرن الرابع الهجرى، ترجمة الاستاذ محمد عبدالهادي ابو ريدة، القاهرة ١٩٦٧م، ص٤١٣.

(٢) الماوردى ــ الأحكام السلطانية، ص٧٧.

القضاء عن تنفيذه وامضاء ما قصرت يدهم عن امضائه جاز ان يكون دون هذه الرتبة في القدرة والخطر بعد ان لا تأخذه في الحق لومة لائم ولا يستشفه الطمع الى الرشوة.

وهذا لان ناظر المظالم يحتاج في نظره الى سطوة الحماة، وثبت القضاة، فيحتاج الى الجمع بين صفات الفريقين، وان يكون بجلالة القدر نافذ الامر في الجهتين.

ومجلس والي المظالم يحتاج في تشكيله الى نخبة ممن لا يتم المجلس الا بهم وهم:

أولا: **ناظر المظالم**: وهو من تقدم اليه وباسمه الشكاوى، سواء كان هو الخليفة أو من ينيبه.

ثانيا: **الحماة والاعوان**: ومهمتهم جذب القوى وتقديم الجرى وارهاب ذوي الجاه والسلطان ليذعنوا للحق ويمنعوا ظلمهم عمن ظلموه.

ثالثا: **القضاة والحكام**: وهؤلاء يقومون باستعلام ما يثبت عندهم من الحقوق ومعرفة ما يدور في مجالسهم بين الخصوم. على ان يكون هؤلاء لهم فضل من الاستقلال يحميهم من طغيان الطغاة.

رابعا: **الفقهاء**: ليرجع اليهم فيما اشكل ويسألهم فيما اشتبه واعضل بصفتهم محيطين بالأحكام الفقهية، وعلى اتصال دائم بالاحكام الشرعية.

خامسا: **الكتاب.**

سادسا: **الشهود**[1].

---

(١) منذ عهد الخليفة المنصور ظهر اكبر ما يستلفت النظر في النظام القضائي وهو ايجاد جماعة من الشهود الدائمين امام القاضي، ويخبرنا الكندي — وهو مؤرخ ثقة — عن نشأة الشهود فيقول:
كان القضاة اذا شهد عندهم أحد، وكان معروفا بالسلامة، قبله القاضي، وان كان غير معروف بها أوقفه، وان كان الشاهد مجهولا، لا يعرف سئل عنه جيرانه، فما ذكروه من خير أو شر عمل به. ومن الشهود المقبولين نشأت بطانة القاضي، وكان يجلس منهم مع القاضي عند نظره القضايا أربعة شهود اثنان عن يمينه واثنان عن يساره.
(أنظر آدم متز، المرجع السابق، ص٤١٩ وما بعدها).

اختصاصات ناظر المظالم في النظام الاسلامي[1]:

وناظر المظالم هو من تقدم اليه وباسمه الشكاوى سواء كان هو الخليفة أو من ينيبه.

واختصاص والي المظالم عام بالنسبة للاشخاص مهما كانت مراكزهم وسلطاتهم سواء كانوا مدنيين أو عسكريين، فالظلم مرفوع أيا كان من يقوم به، اما اختصاصاته من الناحية الموضوعية، ومنها ما ذكر العلماء في عشرة أوجه:

الاول: **النظر في تعدي الولاة على الرعية:** وهذا من أهم ما يتولاه ناظر المظالم. ولا يقف منع الظلم في هذه الحالة على ظلامة المتظلم، لأن سطوة الوالي قد تمنع الضعيف من ان يرفع الامر الى الحاكم، ولذلك يجب على والي المظالم ان يتصفح احوال الرعية.

الثاني: **جور العمال فيما يجبونه من الاموال:** فينظر الى ما أخذه عمال الضرائب ظلما لانفسهم، فانه بعد ان يستبين سوء نيتهم وخيانة امانتهم يرد المأخوذ بالباطل الى اهله ويعاقب العامل بعقوبة الرشوة.

الثالث: **كتاب الدواوين:** وهؤلاء امناء المسلمين على ثبوت اموالهم فان وجدهم عدلوا بدخل أو خراج الى زيادة أو نقصان أرجعه الى قانونه وقدم المذنب منهم الى التأديب.

وهذه الامور الثلاثة لا يحتاج والي المظالم للنظر فيها الى دعوى ترفع أو أن يتقدم متظلم يشكو منها، بل على الوالي مراعاتها وتلافيها[2].

الرابع: **تظلم المرتزقة من نقص ارزاقهم أو تأخرها عنهم واجحاف النظار** بهم فيعرض لهم عطاء عادلا، وينظر فيما نقصوه أو منعوه من قبل

(١) أنظر الأحكام السلطانية ـــ الماوردى ص٨٠، وأبى يعلى الحنبلي ص٦٠.
(٢) الأحكام السلطانية ـــ الماوردى ص٨٢، أبى يعلى الحنبلى ص٦١.

ولاة امورهم فان وجد هؤلاء الولاة قد اخذوه لانفسهم استرجعه منهم، وان لم يأخذوه قضاه من بيت المال.

الخامس: **رد الغصوب:** وهو من أهم الواجبات التي ينظرها مجلس المظالم وقسمها الفقهاء الى قسمين:

القسم الاول: الغصوب السلطانية وهي الغصوب التي اخذها الولاة بغير حق.

القسم الثاني: ما تغلب عليه ذوي الايدي القوية وتصرفوا فيه تصرف الملاك. وهذا موقوف على تظلم اربابه ولا ينتزع من يد صاحبه الا بأحد أمور أربعة: اما باعتراف الغاصب واقراره واما بعلم والي المظالم واما ببينة تشهد على الغاصب بغصبة واما بتظاهر الاخبار التي ينفى عنها التواطؤ[1].

السادس: **النظر في الاوقاف:** من ناحية تنفيذ شروطها والقيام على رعاية شئونها وتوفير غلاها، وبناء المخرب وعمارة ما يحتاج الى عمارة من القائم. ومحاسبة نظارها ليعرف الظالمون منهم.

السابع: **تنفيذ ما وقف من أحكام القضاة:**

الثامن: **النظر فيما عجز عنه الناظرون في الحسبة:** اذا تقاعست ادارة الحسبة عن القيام بواجبها او لم يكن هناك والي للحسبة فان والي المظالم ينظر في امورها فيحاكم من يقومون بمنكرات في الطرقات ومن يتعدون على الناس ويعكرون صفو الحياة، وكذلك من يرتكبون ما يوجب حدود الله سبحانه وتعالى. وبعض هذه الامور يحتاج الى الاثبات الشرعي وبعضها لا يحتاج الى ذلك[2].

---

(١) د. منير العجلاني ــ عبقرية الاسلام في أصول الحكم ص٤٠٠.

(٢) الأحكام السلطانية ــ الماوردى ص٨٣.

التاسع: مراعاة العبادات الظاهرة: لأن حقوق الله تعالى اولى ان تستوفى وفروضه احق ان تؤدى، ومن اخل بها لوالي المظالم ان ينظر امره[1].

العاشر: النظر بين المتشاجرين والحكم بين المتنازعين: بحيث لا يخرج بينهم عن موجب الحق ومقتضاه. الا اننا نرى ان مثل هذا النوع من القضايا لا بد ان يكون من اختصاص القضاء العادي لبساطته ما دام الموضوع مجرد نزاع والقضاء هو الفصل في ذلك.

ان ديوان المظالم بنظامه هذا ينهج طريقا عادلا لا عوج فيه، واذا نفذ ما انتهجه كانت اقامة العدل على اكمل صورة بشرية[2].

التكييف القانوني لوالي المظالم في الاسلام

أولا: خطأ تكييفه بانه قاضي الامور المستعجلة

هنالك من يعتبر قاضي المظالم في الاسلام بمثابة «قاضي امور مستعجلة» اذا نظرنا اليه بمنظار المعايير القانونية الحديثة. وسند هذا الرأي مستمد من الفرق الذي اشار اليه الماوردى بين القاضي العادي وبين قاضي المظالم. لقد ذكر هذا العلامة ان لقاضي المظالم ان يتحلل من شرط العدالة في الشهود، فيقضي بشهادة «المستورين» اي الذين لم تثبت عدالتهم ولم يثبت فسقهم. استنتج البعض من هذا الفرق بين القاضي العادي وقاضي المظالم ان الاخير قاضي امور مستعجلة[3].

وهذا التكييف لم يحالفه التوفيق. فاذا كان مناط اختصاص قاضي الامور

---

(١) الأحكام السلطانية ــ الماوردى ص٨٣.

(٢) محكمة القضاء ــ نقابة المحامين في العراق، المرجع السابق، ص٥٥٦.

(٣) فتحي عثمان ــ الفكر القانوني الاسلامي بين أصول الشريعة وتراث الفقه، مكتبة وهبة القاهرة، ص٣٠١ــ٣١٠، ص٣١٥.

المستعجلة ينظر الدعوى التي ترفع امامه أمران: اولهما ان تكون المنازعة المطروحة امامه مستعجلة، بمعنى انه يخشى عليها فوات الوقت، والثاني ان يكون الحكم المطلوب صدوره لا يتعلق باصل الحق[1]، اذا كان هذا شأن قاضي الامور المستعجلة، فليس مناط اختصاص قاضي المظالم على هذا النحو. لقد أوضحنا انه يفصل بالفعل في أصل الحق بحكم يحسم النزاع بين طرفين، لا بحكم وقتي. والادلة على هذا نستمدها من قضاء الرسول صلى الله عليه وسلم في النزاع الذي شجر بين الزبير والانصاري، وما نسب الى خالد بن الوليد، وعزل عليه الصلاة والسلام لعامله في البحرين. ان هذا قضاء في موضوع النزاع، وليس قضاء وقتيا.

اما استناد من يرون في قضاء المظالم قضاء امور مستعجلة الى الفرق الذي اشار اليه الماوردي، فقد فاتهم انهم يستندون الى فرق «اجرائي» لا الى فرق موضوعي، ولا يشكل الفرق الاجرائي تفرقة تمس جوهر اختصاص كل من القاضي العادي والمظالم[2].

ثانيا: خطأ تكييفه بانه قضاء استئنافي

وهنالك من اعتبر قاضي المظالم بمثابة قضاء الدرجة الثانية، اي القضاء الاستئنافي، بمعنى انه قاض يطعن امامه في حكم سابق.

وأول من نادى بهذا الرأي جرجي زيدان، حيث وصف قاضي المظالم بأنه «من توابع القضاء ويشبه ما نسميه اليوم مجلس الاستئناف بعض الشبه»[3] وقد

---

(١) أنظر قضاء الأمور المستعجلة، لمحمد علي راتب ومحمد نصرالدين كامل، وفاروق راتب، سنة ١٩٦٨م، ص٩ــ١٥.

(٢) أنظر في الرأي: د. محمد سليم العوا، قضاء المظالم في الشريعة الاسلامية وتطبيقه في المملكة العربية السعودية، مجلة ادارة قضايا الحكومة، س١٨، عدد ٤، ص٩٨٩ وما بعدها.

(٣) جورج زيدان، تاريخ التمدن الاسلامي، جـ١، ص٢٤٩.

قفا أثره كتاب آخرون[1]، بل لقد اعتقدُ البعض خطأ ان الاجماع انعقد على هذا التكييف[2].

وسند هذا الرأي واقعتان نوردهما فيما يلي:

أما المثل الاول فخاصة بقضية رفعها أولياء امرأة تزوجت من غير كفء يطلبون فسخ نكاحها فرفض القاضي دعواهم فترافعوا الى الامير (امير مصر وهو يومئذ يزيد بن حاتم) الذي أعاد الدعوى الى القاضي ابن حزيمة الرعيني. واما المثل الثاني فحاصلها ان الخليفة الامين امر بالغاء قرار اصدره قاضي مصر عبدالرحمن بن عبدالله المصري باثبات نسب فريق من الاقباط يعرفون (باهل الحرس) الى عرب قضاعة وتبين للامير بطلان هذه النسبة فامر بالغاء القرار الذي اصدره باثباتها[3].

والواقع ان هناك من يرى تكييف قضاء المظالم بانه قضاء استئنافي، ودليلهم على هذا مستمد من التاريخ الاسلامي اذا استقرأنا قضاء المظالم منذ نشأته ففي عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم لم يكن ما طرح امامه في قضية خالد بن الوليد استئنافا لحكم سابق، ولم يكن ما طرح امامه في قضية عامل على البحرين طعنا في حكم صدر من محكمة الدرجة الاولى، لقد كان قضاء ابتدائيا وصدر في شأنهما حكم بات نهائي غير قابل للطعن فيه، ولا غرو فهو قضاء رسول الله صلى الله عليه وسلم الذي لا يميل مع الهوى ولا يحيد عن الحق ولا يقضي الا بالعدل.

---

(١) نذكر منهم على التوالي: أحمد فريد رفاعي في كتابه عصر المأمون، جـ١، ص٣٠٩، سنة ١٩٢٧م، والدكتوران حسن وعلي ابراهيم في كتابهما النظم الاسلامية طبعة ١٩٣٩م، ص٥٩، والدكتور مصطفى الرافعي في كتابه الاسلام نظام انساني ١٩٦٤م، ص١٦٧ــ١٦٩، فتحي عثمان، الفكر القانوني الاسلامي، المرجع السابق، ص٣١٢ وما بعدها.
أنظر في هذه المراجع جميعها على نحو واف، د. محمد سليم العوا ــ قضاء المظالم في الشريعة الاسلامية، المرجع السابق، ص٩٩١، فقرة ١٥، وما بعدها.

(٢) فتحي عثمان، المرجع السابق.

(٣) أنظر د. محمد سليم العوا، المرجع السابق.

أما عن دعوى الزبير والانصاري، فقد اعترضت الحكم الاول عقبة امتناع الانصاري عن تنفيذه فازال الحكم الثاني هذه العقبة، وليس هذا البتة شأن قضاء الاستئناف.

أما عن المثالين اللذين استشهد بهما انصار التكييف الذي نحن بصدده، فهما مردودان:

فبالنسبة للمثل الاول يلاحظ انه بين طرفين عاديين في مسألة أحوال شخصية، ولا علاقة له بولاية المظالم. أما عن الواقعة الثانية فليس فيها نزاع قضائي، حتى يمكن القول باننا بصدد قاضي مظالم، ولكن المسألة تتعلق باختصاص ولائي، لما للوالي من سلطة ولائية، لا قضائية، فهي تخرج اذن من مجالنا لان ثبوت النسب مسألة ولائية، لا قضائية[1].

وحصيلة القول، ان قضاء المظالم لم يكن قضاء امور مستعجلة، كما انه لم يكن قضاء استئنافيا، لقد كان قضاء اداريا كاملا، يلغي القرار الجائر ويعوض من أصابه ضرر منه، فاذا استحال الغاء هذا القرار اقتصر دوره على كونه قضاء تعويض... فما اكمل هذا النظام القضائي الذي سبق الغرب بالعديد من القرون.

المبحث الثاني

تطبيقات القضاء الاداري في المملكة العربية السعودية

تمهيد:

تاريخ النظم القضائية في البلاد العربية كما هو الحال في غيرها من البلاد

(١) أنظر بتفصيل واف، د. محمد سليم العوا، المرجع السابق، ص٥٩٩ وما بعدها.

ليس الا انعكاسا لتطور النظم السياسية فيها. واذا رجعنا الى بدء تاريخ المسلمين دون بحث فيما وراء ذلك نجد أن جذور النظم القضائية الحالية تمتد الى فجر الدولة الاسلامية، وان حضارة الاسلام فيما يتعلق بعبقريته التشريعية ونظامه القضائي يترجمان حقيقة هي أن التشريع الاسلامي تشريع الهي تمتد أصوله الى الكتاب والسنة المطهرة. والى ذلك العلم الوهاج في قضائه الذي امتاز بكل ما يجب أن يكون للقاضي من وجدان حي وضمير مشرق ومساواة بين الناس. ولذلك فان النظام القضائي في ظل الحضارة الاسلامية يضارع الأسس التي تقوم عليها الأسس الصحيحة للتنظيم القضائي، فقد كان هذا القضاء وقضاته مستقلون في أدائهم لأعمالهم لا يخضعون لسلطان الا سلطان ربهم ودينهم مع النزاهة والوحدة الاقليمية.

ولكن مع دخول الدولة الاسلامية في دور الانحلال وتمزقها الى دويلات خاضعة للاستعمار غاب في ظلها دور القاضي المسلم، وان كانت هناك من بين ذلك دولا عربية ما زال النظام الاسلامي هو القائم فيها والسائد موضوعا وشكلا.

الا أن الأمور ابتدأت تستقر في كثير من البلاد الاسلامية ومنها الدول العربية بعد أن أخذت سبيلها للاستقلال... لذا فقد نصت معظم دساتيرها على السلطة القضائية كاحدى السلطات في الدولة، ثم صدرت القوانين والنظم المكملة التي تنص على استقلال القضاء وحيدته وضرورة توفر شروط هامة عديدة فيمن يتولاه.

ولقد كان القاضي في عهده الأول ينظر في جميع القضايا حيث كانت القضايا ليست من الكثرة التي نراها اليوم في هذا العصر وما أدى اليه التطور المادي والتكنولوجي والعلمي، الأمر الذي أدى الى ازدياد العلائق والاتصالات بين البشر. لسهولة المواصلات والاتصالات ولتطور التجارة الدولية تطورا ضخما وسريعا لاشباع الرغبات الانسانية المتجهة الى الرفاهية والراحة.

وقد ترتب على ذلك وجود المنازعات محلية كانت أو دولية فيما بين الأفراد كما كثرت الجرائم والمخالفات، وبذلك أصبح من الضروري وجود القاضي المتخصص في نوع من القضايا حتى يستطيع أن يؤدي دوره وواجبه، وقد ظهر نتيجة لذلك تقسيم دوائر القضاء الى جنائية ومدنية وتجارية وعمالية وأحداث وغير ذلك مما تظهر الضرورة العملية وجوب وجود قاضي متخصص لنوع معين من القضايا. وليس ذلك بدعا فان التخصص المهني هو ميزة من مزايا العصر الذي نعيش فيه... هندسة... قانون... طب...الخ، وحتى في كل فرع من هذه الفروع نجد التخصص القائم فيه على نوع معين أو محدود منه[1].

فاذا أردنا أن نعرف شيئا عن القضاء في بلادنا فانه مع تأسيس المملكة العربية السعودية وتوحيد الجزيرة العربية واستقرار السلطة المركزية فان الشريعة الاسلامية هي الشرع الأعلى الذي يسيطر على جميع فروع النظم في المملكة. وآخر ما صدر في هذا الشأن هو نظام القضاء الصادر بالمرسوم الملكي م/٦٤ في ١٣٩٥/٧/١٤هـ. وقد نصت المادة ٢٦ منه على أن «تختص المحاكم بالفصل في كافة المنازعات والجرائم الا بما استثنى بنظام». ويجوز انشاء محاكم متخصصة بأمر ملكي بناء على اقتراح مجلس القضاء الأعلى».

واذا نظرنا الى الأنظمة القضائية في الدول المختلفة، نجد أنها تأخذ بنوعين:

نظام القضاء الموحد الذي يقصد به أن تتولى الوظيفة القضائية جهة قضائية واحدة تختص بالفصل في المنازعات سواء المنازعات بين الأفراد أو بينهم وبين الادارة.

---

(١) أنظر مقالنا (هيئات حسم المنازعات التجارية وضرورة التطوير)، مجلة تجارة الرياض، العدد ٢٦٠ ـ رمضان/شوال ١٤٠٣هـ، العدد ٢٦١ ـ ذوالقعدة/ذوالحجة ١٤٠٣هـ.
ظافر القاسمي ـ نظام الحكم في الشريعة والتاريخ ـ (السلطة القضائية)، دار الأندلس.
د. عبدالعزيز خليل بديوي ـ القضاء في الاسلام وحماية الحقوق، دار الفكر العربي، ١٩٧٩م.
د. توفيق الشاوي ـ محاضرات في المبادىء الأساسية للتنظيم القضائي في البلاد العربية، ١٩٥٧م.

وبناء على ذلك فان الادارة تخضع في منازعاتها لنفس القاضي الذي يخضع له الأفراد والذي يطبق على الادارة فيما يقضي به نفس المبادىء القانونية التي تسري على المنازعات بين الأفراد وتحكمها.

نظام القضاء المزدوج الذي يقصد به أن تتولى الوظيفة القضائية جهتان قضائيتان، احداهما جهة القضاء العادي وتختص بالفصل في المنازعات المدنية، أي تلك التي تنشأ بين الأفراد بعضهم والبعض الآخر أو بين الأفراد والادارة وتحاكي فيها تصرفات الأفراد، والأخرى جهة القضاء الاداري وتختص بالخصومات القضائية ذات الطبيعة الادارية، أي تلك التي تقوم بين الأفراد والادارة بوصفها سلطة عامة، أو المنازعات التي ينص القانون على اختصاصها بها.

وتتألف جهة القضاء العادي من المحاكم العادية على اختلاف أنواعها ودرجاتها[1].

وبالنظر الى ما يجري العمل عليه في المملكة فانها تأخذ بنظام القضاء المزدوج الذي له مزاياه العديدة.

وسيقتصر بحثنا في هذا المؤلف على القضاء الاداري (ديوان المظالم كهيئة قضاء اداري) دون القضاء العادي الذي يحتاج الى بحث آخر.

نشأة ديوان المظالم في المملكة

جاء أول نص عن ديوان المظالم في المادة ١٩ من أول نظام لمجلس الوزراء لسنة ١٣٧٣هـ. الباب الخامس من هذا النظام في «شعب مجلس الوزراء»

---

(١) د. فؤاد العطار ــ القضاء الاداري، مرجع سابق، ص١٧٦.

(م١٩ ـــ ٢١) وقد حددت المادة ١٩ منه شعب المجلس بأربع والرابعة منها هي «المظالم»[1].

واستمر على هذا المنوال قرابة عام ونيف تقريبا الى أن صدر مرسوم ملكي[2] باعتباره جهاز مستقل يرأسه رئيس بدرجة وزير يعين بمرسوم ملكي ويكون مسئولا أمام الملك، وقد نصت المادة ٤٦ من نظام مجلس الوزراء الصادر في سنة ١٣٧٧هـ. على أن ديوان المظالم هيئة مستقلة تتبع رئيس مجلس الوزراء ورئيسه برتبة وزير.

اختصاص ديوان المظالم وفق نظامه القديم

وقد نيط بالديوان بمقتضى هذا النظام تلقي الشكاوي والتظلمات من المواطنين موظفين أو غير موظفين والتحقيق فيها ورفع نتيجتها الى الجهة المختصة فاذا اختلفت الجهة مع الديوان في الرأي رفع الأمر الى المقام السامي للنظر والتوجيه بما يراه.

وفي ١٣٧٩هـ، أصدر رئيس ديوان المظالم قرارا[3] بالنظام الداخلي لديوان المظالم.

ونصت المادة الثانية من هذا النظام على أن يتألف الديوان من الرئيس وعدد من المحققين الشرعيين والقانونيين والماليين والفنيين وغيرهم.

---

(١) د. محمد عبدالجواد محمد ـــ التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية، منشأة المعارف، الاسكندرية ١٣٩٧هـ، ص١٥٥.
سمير شما ـــ ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، مجلة معهد الادارة العامة، الرياض، العدد الخامس ـــ رمضان ١٣٨٦هـ، ص١٩.

(٢) المرسوم الملكي رقم م/٨٧٥٩/١٣ في ١٣٧٤/٩/١٧هـ.

(٣) قرار رئيس ديوان المظالم رقم ١/٣٥٧٠ في ١٣٧٩/١١/١هـ.

ويختص ديوان المظالم بنظر التظلمات التي تقدم اليه من الأفراد، أو تحال اليه من الملك، أو الجهات الحكومية، متعلقة بقرارات ادارية صادرة عن السلطة الحكومية في الدولة.

ويتفق هذا الاختصاص مع اختصاص المفوض البرلماني Ombudsman في الدول الاسكندنافية والدول الأخرى التي تأخذ بنظام المفوض البرلماني وان كان المفوض البرلماني يتميز بأنه يمارس اختصاصاته مباشرة وبصورة تلقائية اذا اتضح له بأي دليل أن جهازا معينا من الأجهزة الادارية لا يقوم بعمله على الوجه المناسب[1].

أما التظلمات التي يكون موضوعها داخلا في اختصاص المحاكم الشرعية وهي جهة القضاء ذات الولاية العامة في المملكة، فان ديوان المظالم لا يختص بنظرها، وانما يوجه أصحابها الى جهات الاختصاص وبيان ذلك أن هناك هيئات ادارية وحكومية في المملكة العربية السعودية، كالوزارات والمؤسسات والمصالح العامة، نظمتها قرارات وأوامر ملكية، أو قرارات صادرة من مجلس الوزراء. وتصدر عن هذه الجهات الادارية ــ بطبيعة الحال ــ قرارات تمس مصالح المتعاملين معها من أفراد الشعب، سواء كانوا موظفين بها، أو خارجين عن نطاق وظائفها. وكان انشاء ديوان المظالم هو الوسيلة التي اختارتها المملكة العربية السعودية للفصل في المنازعات التي تثور حول هذه القرارات.

وظائف الديوان[1]:

(١) تسجيل جميع الشكاوي والتظلمات المقدمة الى الديوان.

---

(١) Walter Gellhorn, Ombudsman and others.

(٢) المادة الثانية من نظام الديوان الأساسي والداخلي الصادر برقم ٨٧٥١/١٣/٧ تاريخ ١٣٧٤/٩/١٧هـ.

(٢) فحص كل شكوى تقدم الى الديوان، أو تحال اليه من الملك أو الوزراء واعداد تقرير عنها يتضمن وقائع الموضوع، ونتائج التحقيق فيه، والقرار الذي يرى ديوان المظالم اتخاذه في موضوع الشكوى ومبررات هذا القرار.

(٣) تقديم التقرير المشار اليه الى الوزير أو رئيس الدائرة المختص مع ارسال صورة منه الى الملك وأخرى الى ديوان رئاسة مجلس الوزراء.

وعلى الوزير المختص ــ أو رئيس الدائرة ــ أن يخطر ديوان المظالم خلال أسبوعين من تسلمه تقرير الديوان بقيامه بتنفيذ قرار الديوان،أو بالاعترض عليه وفي هذه الحالة يجب أن يبين مبررات اعتراضه. ويقوم رئيس الديوان في هذه الحالة بتقديم تقرير الى الملك الذي يصدر أمرا بما يراه في موضوع الشكوى.

وبالاضافة الى هذه الاختصاصات في نطاق العلاقات بالسلطة الادارية فان لديوان المظالم اختصاصات أخرى في مجالات متعددة فديوان المظالم هو الجهة المختصة نظاما بتنفيذ الأحكام الصادرة من جهات أجنبية[١] خصوصا تلك التي تقع في نطاق اتفاق الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية على تبادل تنفيذ الأحكام[٢]، وهذا الاختصاص[٣]، تطبيق عصري لاختصاص والي المظالم بتنفيذ «ما عجز القضاة عن تنفيذه من أحكام». فمع وجود دوائر للتنفيذ تختص بتنفيذ أحكام المحاكم الوطنية، جعل لديوان المظالم الاختصاص بتنفيذ أحكام المحاكم الأجنبية. ولعل السر في ذلك أن أحكام المحاكم الأجنبية قد لا تكون دائما

---

(١) قرار مجلس الوزراء رقم ٣٥٠ في ١٣٧٩/١٢/٢٨هـ.

(٢) أما الأحكام الأخرى الصادرة عن غير محاكم الدول العربية المنضمة الى اتفاقية تنفيذ الأحكام، فترفع الطلبات بتنفيذها الى المحكمة الشرعية المختصة أصلا بنظر موضوع النزاع لتسمح بتنفيذ الحكم بعد اجراء التحقيقات الأولية مع المدعى عليه وسؤاله عن مدى استعداده للتنفيذ (قرار مجلس الشورى رقم ٦ في ١٣٥٨/٣/١٧هـ.
قرار مجلس الوكلاء رقم ٩ في ١٣٨٥/٥/٧هـ.
خطاب الشعبة السياسية رقم ٣/١٢/٧ في ١٣٨٥/١٢/١٧هـ. الموجه الى سمو رئيس مجلس الوكلاء.

(٣) د. محمد سليم العوا، قضاء المظالم في الشريعة الاسلامية وتطبيقه في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص١٠٠.

مطابقة للشريعة الاسلامية، ومن ثم تجد المحاكم السعودية حرجا في التصديق عليها والأمر بتنفيذها وقد يؤدي هذا الى تعطيل تنفيذ هذه الأحكام وضياع ما ثبت لأصحابها طبقا لقوانين بلادهم من حقوق. ولذلك جعل هذا الاختصاص لديوان المظالم، حرصا على حقوق الناس من جهة، وتنفيذا للاتفاقات الدولية من جهة أخرى، ونزولا على مبدأ المعاملة بالمثل.

ويختص ديوام المظالم كذلك بالقضايا التي يحكمها نظام مكافحة الرشوة[1] حيث تنص مادته السابعة عشر على أن يتولى التحقيق في قضايا الرشوة محقق من ديوان المظالم، ومحقق من الشرطة. ثم تحال القضية بعد انتهاء التحقيق فيها الى مجلس قضائي يشكل من رئيس ديوان المظالم، ونائب رئيس الديوان ومستشار قانوني من الديوان وآخر يعينه رئيس الوزراء، والرشوة لا تخرج عن كونها «جور العمال فيما يجبونه من الأموال» وقد كان والي المظالم «ينظر فيما استزادوه فان دفعوه لبيت المال أمر برده، وان أخذوه لأنفسهم استرجعه لأربابه» وقد تكون أيضا «غصبا» مما يجب على والي المظالم رده. أو هي كما قال القرآن في نهيه عنها «ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل، وتدلوا بها الى الحكام لتأكلوا فريقا من أموال الناس بالاثم وأنتم تعلمون» ومن ثم فاختصاص ديوان المظالم بنظر قضايا الرشوة اختصاص أصيل لوالي المظالم، ولا يقدح في ذلك تطبيق عقوبات لم يذكرها مؤرخو القانون العام الاسلامي في هذا الخصوص، فان باب التعزير في الاسلام مفتوح لمنع الفساد، أينما وقع في أي صورة كان.

ويختص ديوان المظالم بالمخالفات التي تدخل تحت نصوص الأمر الملكي[2] الخاص بمقاطعة اسرائيل، فهذه المخالفات يحكم بها أمام مجلس قضائي شبيه بذلك المختص بنظر قضايا الرشوة. وتكون قراراته نهائية بعد تصديق رئيس الوزراء عليها.

---

(١) نظام مكافحة الرشوة الصادر بالمرسوم الملكي رقم ١٥ في ١٣٨٢/٣/٧هـ.

(٢) نظام مقاطعة اسرائيل الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٢٨ وتاريخ ١٣٨٣/٦/٢٥هـ.

ويمكن تصنيف هذا الاختصاص[١] تحت أحد اختصاصين لوالي المظالم نص عليهما فقهاء القانون العام المسلمون، أولهما اختصاص والي المظالم بما «عجز الناظرون في الحسبة عن النظر فيه من المصالح العامة» اذ لا شك في أن مقاطعة اسرائيل من المصالح العامة للأمة العربية، والاسلامية عامة والاخلال بها اهدار لهذه المصلحة، يتعين على من قام بوظيفة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وهي جماع القضاء والمظالم والحسبة جميعا، أن يكف عنه من يأتيه. والثاني اختصاص والي المظالم بمراعاة شئون الجهاد «من تقصير فيها أو اخلال بشروطها» ذلك أن مقاطعة اسرائيل والاخلال بشروط المقاطعة اخلال بهذا الجانب من الجهاد يتعين على والي المظالم أن ينظر فيه ويعيد الأمور الى ما يجب أن تكون عليه في شأنه.

وجميع الاختصاصات المتقدمة فان الشكاوى المتصلة بها قد تقدم الى ديوان المظالم من فرد عادي أو تحال اليه من الملك نفسه اذا قدمت اليه شكوى فيما يدخل في اختصاص الديوان، أو علم بما يتطلب تدخل الديوان فيه، أو تقديم تقرير عنه.

ومع اتساع نطاق اختصاص ديوان المظالم في القضايا الادارية فقد أضيفت اليه اختصاصات خارج نطاق القضاء الاداري من ذلك اشتراك ممثل عن ديوان المظالم في التحقيق في الشكاوى التي تقدم ضد الموظفين المنوط بهم تطبيق نظام العمل السعودي بسبب وظيفتهم. حيث تقرر المادة الثانية عشرة من هذا النظام[٢] أن تشكل لجنة ثلاثية لفحص مثل هذه الشكاوى يكون أحد أعضائها ممثلا لديوان المظالم.

ومن هذه الاختصاصات أيضا، النظر في قضايا المؤسسات الأجنبية العاملة

---

(١) د. محمد سليم العوا ــ قضاء المظالم في الشريعة الاسلامية وتطبيقه في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص١٠٠ وما بعدها.

(٢) نظام العمل السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢١ وتاريخ ١٣٨٩/٩/٦هـ.

في المملكة العربية السعودية التي ترفعها اعتراضا على قرارات وزير التجارة التي يصدرها تطبيقا لنظام استثمار رؤوس الأموال الاجنبية. وقد خص من هذه القرارات، القرارات بتصفية شركة أجنبية أو بسحب الترخيص لها بالعمل في المملكة على أساس مخالفتها للنظام المذكور. فيكون لمثل هذه الشركة حق الاعتراض على القرار خلال شهر من صدوره لدى ديوان المظالم الذي يكون قراره في هذا الشأن حاسما ونهائيا.

وبينما يعد الاختصاص المتعلق بقضايا العمال، أو قضايا تطبيق قانون العمل تطويرا مناسبا للعصر للفكرة الأصلية في اختصاصات والي المظالم كما صورها الفقه الاسلامي، فان الاختصاص المتعلق بقرارات وزير التجارة يكاد يكون تطبيقا حرفيا لهذه الاختصاصات ومن الجدير بالذكر أن قرار وزير التجارة يعد قرارا ادرايا ذا صبغة قضائية لا يصدر الا بعد انذار للشركة أو المؤسسة المعنية وبعد تحقيق في أمر مخالفتها تقوم به لجنة نص عليها نظام استثمار رؤوس الأموال الأجنبية (م/٥) تقدم تقريرها وتوصياتها الى وزير التجارة الذي يصدر قراره بناء على هذه التوصيات[١].

ووفقا لقرار مجلس الوزراء رقم ١٦ في ١٣٨٢/٣/٧هـ لرئيس مجلس الوزراء أن يحاسب الموظفين عن مصادر ثرواتهم وثروات أولادهم القصر أو البالغين الذين لم يعرف عنهم التكسب وثروات زوجاتهم، ويؤلف المجلس لهذا الغرض هيئة ثلاثية من رئيس ديوان المراقبة العامة رئيسا ومحققين من ديوان المظالم أعضاء، ولها أن توصي بمصادرة نصف الأموال المشكوك في مصدرها وترفع توصياتها بذلك الى مجلس الوزراء.

وهذا الاختصاص تطبيق من تطبيقات الاسلام منذ بزوغ فجره، فالاسلام يوجب أن يكون المسلم ذا ضمير يقظ تصان به حقوق الله وحقوق الدولة

---

(١) أنظر د. محمد سليم العوا ـــ قضاء المظالم في الشريعة الاسلامية وتطبيقه في المملكة، مرجع سابق، ص١٠٠٢ وما بعدها.

التي ينتمي اليها وحقوق الناس، ومن ثم أوجب على المسلم أن يكون أمينا ومن الأمانة ألا يستغل الرجل منصبه الذي عين فيه لجر منفعة الى شخصه أو أسرته، فنظم الاسلام الكسب ومصادره. ومن ثم أصبح قانون من أين لك هذا ضمن قوانين الاسلام وتشريعاته، وبدأت تطبيقات هذا القانون الاسلامي العملية منذ قيام الدولة الاسلامية، فعندما عهد النبي صلى الله عليه وسلم الى ابن الاثبية الأزدى بجمع الصدقة، فلما قدم قال: هذا لكم وهذا أهدي لي. قال الرسول صلى الله عليه وسلم «فهلا جلس في بيت أبيه أو أمه ينتظر أيهدى اليه أم لا.. والذي نفسي بيده لا يأخذ أحد منه شيئا الا جاء يحمل يوم القيامة على رقبته ان كان بعيرا له رغاء أو بقرة لها خوار أو شاة تبعر ثم رفع يديه قائلا اللهم هل بلغت اللهم هل بلغت».

ولقد طبق هذا القانون الخلفاء الراشدين وسائر الحكام الذين جاءوا بعدهم.

وطبقا لنظام المناقصات والمزايدات[١] يتم تشكيل لجنة لحصر المستبعدين من التعاقد مع الادارة من المفلسين، ومن يثبت التجاؤهم الى الغش في أعمالهم ومقاولاتهم مع الهيئات العامة ومن قيدت أسماؤهم في سجل الممنوعين من التعامل مع هذه الهيئات. وتقوم اللجنة بقيد أسمائهم في سجل خاص يعد لهذا الغرض، وقد أجاز النظام لهؤلاء الأشخاص الذين قيدت أسماؤهم في السجل التظلم الى ديوان المظالم خلال شهرين من تاريخ تبليغهم به.

ويختص الديوان بالاشتراك في التحقيق مع المشتغلين بسلك التدريس[٢] وفي مجالس التأديب الخاصة بمحاكمة ضباط الأمن الداخلي من رتبة لواء أو فريق[٣].

---

(١) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٦ وتاريخ ١٣٨٦/٢/٢٤هـ.

(٢) قرار مجلس الوزراء رقم ٤٣٢ في ١٣٧٧/٥/٢٥هـ.

(٣) المادة ١٣٣ من نظام قوات الأمن الداخلي الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٠ في ١٣٨٤/١٢/٤هـ.

ويبين من العرض السابق مدى اتساع اختصاصات الديوان في نظامه القديم بحيث يشمل النظر في كل شكوى تقدم اليه ضد الموظفين أو الجهات الادارية أيا كان مقدمها سواء كان فردا أو شركة وسواء كان وطنيا أم أجنبيا، كما يختص الديوان بالنظر في الشكوى أيا كان موضوعها وسواء تتعلق بالتظلم من قرار اداري أو نزاع حول شروط عقد أو حول المطالبة بالتعويض، وقد ترد الشكاوى الى الديوان عن طريق صاحب الشكوى نفسه أو تحال اليه من الوزير المختص.

ومع ذلك فان اختصاص ديوان المظالم عام وشامل ولا يخرج من نطاق هذا الاختصاص الا الحالات الآتية:

(١) الشكاوى المقدمة من أحد أشخاص القانون الخاص ضد شخص آخر.

(٢) الشكاوى المتعلقة بمنازعات أفرد لها المشرع هيئات خاصة للنظر فيها وعلى سبيل المثال المنازعة حول تطبيق نظام التعدين أو المنازعات العمالية بين أحد عمال الحكومة والجهة الادارية التابع لها.

(٣) الشكاوى المتعلقة بالخدمة المدنية، وهي الشكاوى المقدمة من الموظفين أو المستخدمين أو المتعاقدين ضد وزاراتهم حول التعيين أو الراتب أو العلاوة أو الترقية أو البدلات أو المكافآت أو التعويضات أو الفصل من الخدمة، اذ أن الجهة المختصة بنظرها في الوقت الحالي هي السلطات الرئاسية للتوظف (جهاز الخدمة المدنية).

فاذا وردت الى الديوان شكوى من هذه الأنواع يتخذ حيالها أحد الاجراءات الآتية:

(١) يقوم الديوان بافهام الشاكي بعدم اختصاصه بنظرها وبحقه في تقديمها الى الجهة المختصة بنظرها وفقا للاجراءات المقررة بالنظام.

(٢) احالتها الى جهة الاختصاص.

وقد يرى الديوان ان الشكوى تقوم على أسس قوية ترجح معها صحتها ولما يراه في الشكوى من أهمية، يقوم برفعها الى الملك للأمر بما يراه، ولا يطبق هذا الاستثناء الا بالنسبة للشكاوى التي تكون الجهات الادارية طرفا فيها. ومن ثم يستبعد من ذلك الشكاوى المقدمة من فرد ضد آخر فهذه لا يختص بها الديوان.

ومن ثم يمكن القول أن الشكاوى التي يحققها الديوان ثلاثة أنواع:

(١) شكاوى تدخل في ولاية الديوان، ويملك التحقيق فيها دون اذن من الملك.

(٢) شكاوى تدخل في ولايته بحسب طبيعتها. ولكن بالنظر الى صفة المشكو في حقه اذا كان أحد الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة أو المؤسسات العامة يتعين على الديوان أن يرفعها للملك ليأذن له بالتحقيق فيها.

(٣) شكاوى لا تدخل في ولايته ولكنه، ازاء خطورة ما تتضمنه الشكوى من وقائع يعرضها على المقام السامي ليتخذ بشأنها ما يراه ولا يتولى اجراءات التحقيق فيها الا اذا أذن بذلك الملك.

ومن استعراضنا لنظام ديوان المظالم القديم في المملكة العربية السعودية نرى وجه الشبه بينه وبين مجلس الدولة في مصر حيث يختصان بمراقبة القرارات الادارية، الا أن مجلس الدولة بهيئة قضاء اداري يختص بالفصل في الطلبات والطعون[1] في القرارات الادارية التي يقدمها الأفراد ويصدر فيها أحكاما قضائية.

كما يختص ديوان المظالم بالنظر في بعض المسائل الجنائية، مما لا يمكن أن

---

(١) مادة ١٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة في مصر.

يدخل في اختصاصات مجلس الدولة. وهذا وضع اقتضاه تعدد الهيئات القضائية في المملكة[1].

ديوان المظالم كهيئة قضاء اداري

نظرا لتطور النظام الاداري لمواكبة النهضة الادارية الشاملة ولتعدد وتشعب اختصاصات الدولة اداريا وسياسيا واقتصاديا وما ترتب على ذلك من نشوء المنازعات الادارية بين الأفراد والأجهزة الادارية فقد رؤي انشاء قضاء اداري يتولى الفصل في هذه المنازعات بقرار أو بحكم من هيئة قضائية، ويكون قرارها أو حكمها نهائيا غير قابل للطعن وواجب التنفيذ، وبذلك صدر المرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ وقد نصت المادة الأولى منه على أن ديوان المظالم هيئة قضاء اداري مستقلة ترتبط مباشرة بجلالة الملك وبذلك فان ديوان المظالم في ثوبه الجديد واعتبارا من مضي سنة من تاريخ نشر نظامه في الجريدة الرسمية الذي تم في ١٤٠٢/٨/٥هـ هو محكمة القضاء الاداري في المملكة ولا شك أن ذلك يعد تطورا كبيرا في نظام المملكة القضائي فقد أصبح معروفا في أغلب الدول التفرقة بين القضاء العادي الذي ينظر في قضايا الأفراد والقضاء الاداري الذي ينظر في قضايا الدولة مع الأفراد.

وأيا كان الأمر والرأي في انشاء قضاء اداري يختص بمنازعات الدولة مع الأفراد فان ذلك بحث فقهي لا دخل له فيما نحن بصدده، ذلك أنه بصدور النظام المشار اليه تكون الدولة قد أخذت بنظام القضاء المزدوج، ولا يهمنا من ذلك الا بيان الاختصاصات التي نيطت بالديوان حتى يعرف المتقاضون قاضيهم المختص.

---

(١) د. محمد عبدالجواد محمد ــ التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص١٥٤.

اختصاص الديوان في نظامه الجديد:

ان أهم اختصاص للقضاء الاداري حسبما استقر عليه الفقه والقضاء الاداري أنه قضاء الغاء وقضاء تضمين، وقد يكون قضاء الالغاء شاملا لكل القرارات الادارية أو مقتصرا على بعضها فقط، والاختصاص بالالغاء انما هو رقابة قضائية على الشرعية القانونية في القرار الاداري، وللقضاء الاداري أن يحكم بالغاء القرار غير المشروع دون أن يحل محل الادارة فيصدر قرارا يصحح به الوضع اذ أن ذلك من صميم اختصاص الادارة وحدها. أما الاختصاص بالتضمين فمعناه الحكم بتعويض من أصابه ضرر من جراء فعل الادارة سواء كان هذا الفعل اجراءا قانونيا أو عملا ماديا، وذلك على ضوء المبادىء العامة في تعويض الضرر وتوفر عناصر الحكم بالتعويض، الا أن القضاء الاداري قد يختص باختصاصات قضائية أخرى ينص عليها في النظام الصادر بانشاء هذا القضاء، وهذه الاختصاصات قد تزيد وتنقص حسبما يراه واضع النظام من أمور يرى أن ينظرها القاضي الاداري لاتصالها باختصاصه الأصيل وعلى ذلك سنتناول بالبحث اختصاص ديوان المظالم في المملكة على ضوء ما نصت عليه المادة التاسعة من نظامه الصادر في عام ١٤٠٢هـ والمشار اليه فيما سبق.

ولقد نصت المادة التاسعة من نظام الديوان على اختصاص الديوان في المسائل المشار اليها فيما يلي وسنتناولها اختصاصا اختصاصا.

(أولا): الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم.

وما ورد في هذه الفقرة يتعلق بكل ما نصت عليه أنظمة الخدمة أو أنظمة التقاعد بالنسبة للموظفين والمستخدمين، ويدخل في ذلك استحقاق الراتب والعلاوة والمكافأة والبدلات بجميع أنواعها، كما يدخل في ذلك الراتب التقاعدي وتسويته سواء بالنسبة للموظف أو ورثته.

ولكن يثور في هذا الخصوص مسألتان هما:

١ ــ ان هذه الفقرة نظمت حقوق الموظفين والمستخدمين المستحقة لهم بمقتضى أنظمة الخدمة المدنية، فهل يدخل في ذلك المتعاقدين والذين تعتبر لوائحهم جزءا من أنظمة الخدمة وقواعدها؟ وهذا أمر يفصل فيه الديوان باعتباره هيئة قضاء اداري.

٢ ــ ان هذه الفقرة لم تحدد موعدا لا يجوز بعده المطالبة بهذه الحقوق وهو أمر يتفق مع حكم الشرع الشريف فالحقوق لا تسقط أبدا ولا تضيع، وانما الذي يمكن أن ينظر فيه انما هو عدم سماع الدعوى بعد مضي فترة معينة، وهو أمر يجب تداركه كما أنه من الأمور المسلم بها في الشريعة الاسلامية، فهناك من الآراء ما يمنع سماع الدعوى في الميراث والوقف بعد فترة محددة، ولولي الأمر أن يحددها ولا يمكن الاحتجاج في هذه الحالة بما صدر به قرار مجلس الوزراء رقم ٩٦٨ وتاريخ ١٥ ١٣٩٢/٩/١٦هـ والذي قرر عدم جواز المطالبة بأي حق يتعلق بالرواتب أو المخصصات اذا مضى عليه سنتان ذلك أن هذا القرار يعتبر غير قائم بعد صدور نظام الديوان وعدم تحديده مدة لا يجوز بعد انقضائها المطالبة بمثل هذه الحقوق، ولعل هذا الأمر يتدارك في لائحة الاجراءات الخاصة بالديوان.

(ثانيا): الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الادارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو اساءة استعمال السلطة.

وهذا الاختصاص هو أهم اختصاص يقوم به القضاء الاداري اذ أنه في هذا الدور انما يقوم بدور رقابي قضائي، فهو يراقب مشروعية القرار وعدم مخالفته أو الخطأ في تأويله أو تفسيره، فهو بذلك يحدد المعاني ويبين قصد واضع النظام من النص أو الكلمة في النص، كما أن دور القضاء في هذه الصورة هو

الغاء القرار تاركا للادارة تصحيح تصرفها باجراء من قبلها، ولها في ذلك سلطتها التقديرية في اصدار القرار، ويتعلق بذلك مسائل قانونية تتعلق بالأثر الرجعي للقرار الجديد وهو ليس مجال بحثنا الآن.

على أننا ونحن في مجال البحث في دعوى الغاء القرار الاداري فان هناك عدة مسائل يجب الاشارة اليها، ذلك أن القرار الاداري يقوم أساسا على تحقيق المصلحة العامة وتحقيق أهداف معينة فيها، ولا بد بالنسبة لدعوى الالغاء من تحديد موعد ينتهي بنهايته ميعاد الطعن بالالغاء، ذلك أن استقرار الجهاز الاداري للدولة أمر من المصلحة بمكان، واستقرار الجهاز لا يتم الا باستقرار القرارات الصادرة في أي شأن من شئونه سواء كان ذلك قرارا فرديا أو لائحيا، ويستتبع ذلك.

١ ـــ ضرورة اعلان هذه القرارات وتنظيم النشرات التي تعلن فيها بحيث لا يدعي أحد بعدم علمه.

٢ ـــ تحديد ميعاد للطعن في القرار الاداري بتجاوزه يسقط حق صاحب الدعوى في رفعها، واذا رفعت اعتبرت غير مقبولة شكلا.

وبهذا وذلك تستقر الأوضاع الادارية وتستقر المراكز القانونية استقرارا هو في حقيقته نتيجة لما تبغيه الادارة من وراء اصدار قرارها تحقيقا للمصالح العامة المقصودة من كل صاحب قرار.

(ثالثا): دعاوى التعويض الموجهة من ذوي الشأن الى الحكومة والأشخاص ذوي الشخصية العامة المستقلة بسبب أعمالها.

وهذا الاختصاص اختصاص أصيل من اختصاصات القضاء الاداري وهو يشمل أعمال الادارة المادية والقانونية، اذا كان هذا العمل مخالف لمبدأ الشرعية وترتب عليه ضرر لا بد من تعويضه، فاذا ثبت الخطأ والضرر وعلاقة السببية حكمت المحكمة بالتعويض المستحق لصاحبه. ولكن هل تظل قائمة أبدا وتنتقل

من صاحبها الى خلفه العام يطالب به في أي وقت شاء أم أنه قد يكون من المصلحة تحديد ميعاد لا يسقط فيه حق صاحب الشأن وانما فقط لا تسمع دعواه لاهماله في المطالبة ولما يترتب على طول العهد من ضياع أو فقدان أو نسيان للواقعة التي ترتب عليها وقوع الضرر.

(**رابعا**): الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن في المنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة طرفا فيها، والذي يلاحظ على هذا النص ما يلي:

١ ــ جعل الاختصاص للديوان في جميع منازعات العقود على اختلاف أنواعها سواء ما كان منها يسمى بالعقود الادارية التي تبرمها الدولة باعتبارها سلطة عامة أو التي تبرمها باعتبارها شخصا اعتباريا يتصرف في ذمته المالية على مقتضى اللوائح كالأشخاص العاديين سواء بسواء، وادخال العقود غير الادارية في اختصاص ديوان المظالم كهيئة قضاء اداري على خلاف ما هو معهود في اختصاص القضاء الاداري لاختلاف القواعد القانونية التي تسري بالنسبة للعقود غير الادارية عن تلك التي تسري بالنسبة للعقود الادارية ولعل ذلك مرده توحيد الجهة التي تنظر دعاوى عقود الادارة.

٢ ــ ان هذا التعميم بالنسبة للعقود يدخل فيه عقود العمل التي تبرمها الدولة مع عامليها وفي هذا تقول المذكرة الايضاحية (كما ننبه أن المراد بالعقد هو العقد مطلقا سواء كان عقدا اداريا بالمعنى القانوني أم عقدا خاصا بما في ذلك عقود العمل) ويخرج عن ذلك بالطبع العقود التي تخضع لنظام العمل والعمال اذ أن هذه العقود تخضع لجهة قضائية أخرى هي اللجان التي نص عليها نظام العمل والعمال.

(**خامسا**): الاختصاص التأديبي بالنسبة للموظفين، فقد فصل نظام الديوان بين سلطة التحقيق ممثلة في هيئة التحقيق وسلطة التأديب ممثلة في

الديوان وذلك حتى لا يكون المحقق هو القاضي وذلك امعانا في ضمان الحيدة، واطمئنانا للموظف المحال الى التأديب ــ واذا كان قضاء التأديب لم يكن أصلا من اختصاص القضاء الاداري ــ الا أن بعض الدول أخذت به في قضائها الاداري حرصا على توفير الضمانات الكافية للمحافظة على الموظف من بطش رئيس أو كيد زميل. فتكون المؤاخذة بذلك أمام قاض صفته الحيدة والنزاهة والعدل، ويتولى الادعاء أمام الديوان هيئة التحقيق باعتبارها سلطة التحقيق.

(سادسا): الدعاوى الجزائية ضد المتهمين بارتكاب جرائم التزوير ومكافحة الرشوة والجرائم المنصوص عليها في المرسوم الملكي رقم ٤٣ وتاريخ ١٣٨٧/١١/٢٩هـ وكذلك الدعاوى الجزائية الموجهة ضد المتهمين بارتكاب الجرائم والمخالفات غير المنصوص عليها اذا صدر أمر من رئيس مجلس الوزراء الى الديوان بنظرها.

ولسنا في مجال بيان الأنظمة المشار اليها وما تشير اليه ذلك أن القضاء الاداري، ليس له اختصاص جنائي أصلا وذلك في جميع الأنظمة التي أخذت بنظام القضاء الاداري، ذلك أن ارتكاب الجريمة انما هو فعل صدر من فاعل هو شخص عادي، يستحق عنه العقاب في حين أن القضاء الاداري انما ينظر في أعمال ادارية سواء كانت فرارا أو عقدا أو واقعة.

وقد أقرت المذكرة الايضاحية ذلك بقولها «ولكن بما أن الديوان جهة قضاء اداري فان اختصاصاته الجزائية مؤقتة الى حين عمل الترتيبات اللازمة لقيام المحاكم بالفصل في تلك القضايا وفق نظام القضاء.

(سابعا): طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية، التي تصدر من محاكم تابعة لدولة أخرى، ذلك أن سيادة الدولة تمنع تنفيذ حكم صادر من محكمة خارج حدودها الاقليمية ولكن قد توجد معاهدات تجيز ذلك، وتنص القوانين الداخلية على تحديد الجهة التي تنظر تلك الأحكام في أنظمة المرافعات وذلك

حتى يتم التأكد من أن الحكم يتفق مع مبادىء العدالة والحق وأنه بذلك تتم الموافقة على تنفيذه واصدار أمر قضائي بذلك.

ولا بد من التنويه من أن الأصل المأخوذ منه كل من نظام مجلس الدولة، وديوان المظالم مختلف، فأصل الأخير هو نظام والي المظالم الاسلامي، أما مجلس الدولة فلقد أخذت الدول العربية نظامه عن النظام الفرنسي الذي هو أصل نشأة نظام مجلس الدولة.

ويمكننا القول أن نظام المظالم في المملكة العربية السعودية وتطبيقاته يعطينا الدليل القاطع ان الاسلام بما فيه من مرونة التطبيق قابل للوفاء بحاجة المجتمعات الاسلامية المعاصرة، بل في كل زمان ومكان، وان هذا النظام ــ النظام الاسلامي ــ يفضل جميع النظم المستعارة من الدول الأجنبية.

تطبيقات ديوان المظالم بهيئة قضاء اداري

أرسى ديوان المظالم بهيئة قضاء اداري مبادىء هامة في مجال الأنظمة التي تحكم الروابط الادارية العامة والعقود الادارية.

١ ــ ابرام العقد الاداري:

قرر الديوان بهيئة قضاء اداري بجلسة ١٣٩٧/٨/٢٣هـ القرار رقم ١٥/ن لعام ١٣٩٧هـ.

من حيث أنه يتعين بادىء ذي بدء القول بأن المعمول عليه في تحديد وقت ابرام العقد الاداري هو بالتاريخ الذي تم فيه ترسية العمل أو العملية موضوع الاتفاق على المقاول أو المؤسسة سواء أبرم بعد ذلك عقد أو لم يبرم، اذ أن ابرام العقد ــ بعد تمام الترسية ــ يعتبر كاشفا لما تلاقت عنده ارادتا المتعاقدين والتي بدأت بايجاب تقدم به طالب التعاقد مع الادارة لانجاز العمل

الذي دعت اليه على أساس شروط معينة، وهو ما يعرف بالعطاء، ثم يكتمل التعاقد بترسية العملية من جانب الجهة الادارية على أحد مقدمي العطاءات وهذه الترسية تعتبر قبولا من الادارة على التعاقد ويتم بها العقد.

وعلى هذا الأساس ينبغي اتخاذ تاريخ الترسية أساسا لتحديد وقت ابرام العقد، وذلك ما لم تكن ثمة نصوص موضوعة تقضي بخلاف ذلك[1].

٢ ــ سلطة الادارة في تعديل العقد الاداري وحدودها:

قرر ديوان المظالم بهيئة قضاء اداري المبدأ التالي في القضية رقم ٢٤١/ق لعام ١٣٩٧هـ:

(لئن كانت الجهة الادارية تملك ــ بصفة أصلية ــ تعديل عقودها الادارية الا ان هذه السلطة ليست مطلقة، بل ترد عليها عدة قيود من بينها ألا يكون مؤدى التعديل أن يقلب العقد رأسا على عقب بحيث يصبح المتعاقد مع الادارة وكأنه أمام عرض جديد أو أن يكون من شأنه تغيير في موضوع العقد أو محله غير ما تم الاتفاق عليه فاذا لجأت الادارة الى فرض شيء من هذا القبيل على المتعاقد معها جاز له الامتناع عن تنفيذه والمطالبة بنسخ العقد)[2].

٣ ــ حقوق المتعاقد مع الادارة في اعادة التوازن المالي للعقد الاداري:

ــ التعويض عن المخاطر الاقتصادية:

من تطبيقات ديوان المظالم بهيئة قضاء اداري القرار الصادر في القضية رقم ٣١٤/ق لعام ١٣٩٦هـ.

ومن حيث أن الثابت أن كلية/....... قد أبلغت المؤسسة المدعية بترسية عملية انشاء خمسة مبان عليها بتاريخ ١٣٩٥/٢/٢٠هـ وهذا التاريخ هو الذي

---

(١) أنظر مجموعة المبادىء الشرعية والنظامية ــ ديوان المظالم، المكتب الفني.

(٢) المرجع السابق، ص٤٩.

يحدد بدء التعاقد وتحديد حقوق والتزامات الطرفين المتعاقدين وليس تاريخ توقيع العقد الذي حرر بين المؤسسة والكلية في ١٣٩٥/٣/٥هـ.

ومن حيث أن الكلية سلمت المؤسسة بتاريخ ١٣٩٥/٥/١هـ مواقع ثلاثة مبان هي مبنى الادارة المالية وضابط الخفر ومبنى النقليات ومبنى سرية الأمن ثم سلمتها بتاريخ ١٣٩٥/٥/٣٠هـ مبنى ضابط الأمن ومبنى استقبال الطلبة.

ويتضح من ذلك أن الكلية قد تأخرت ـــ اعتبارا من تاريخ اتمام ترسية العملية على المؤسسة ـــ مدة ٧١ يوما في تسليم مواقع المباني الثلاثة الأولى و١٠٠ يوم في تسليم موقعي المبنيين الآخرين.

ومن حيث أن مجلس الوزراء أصدر قراره رقم ٨١٨ بتاريخ ١٣٩٦/٥/١٧هـ الذي ينص على أن: «يقتصر النظر في طلبات التعويض المقدمة من المقاولين المتعاقدين مع جهات حكومية على الحالات التي يستند فيها المقاولون على حدوث تقصير من الجهة الحكومية ينتج عنه الحاق خسارة أو ضرر بالمقاول وذلك ـــ على سبيل المثال لا الحصر ـــ مثل تأخر الجهات الحكومية في تسليم المواقع واصدارها أمرا بالتوقف عن العمل لأسباب لا ترجع الى المقاول أو احداث تغيير في المواصفات» وناط بديوان المظالم سلطة النظر في هذه القضايا، وتكون قراراته نهائية بعد اعتمادها من رئيس ديوان المظالم.

ومن حيث أن الكلية قد ذكرت أن قيمة كميات المواد والمباني التي كان مفروضا أن يعدها وينجزها المقاول (المؤسسة) أثناء مدة التأخير المشار اليها تبلغ ٤٢٢٢٠٠ ريال من كامل قيمة المشروع التي تبلغ ٦٤٩ر١٠٠ر١ ريالا أي بنسبة ٣٨٪ من كامل المشروع كما أفادت بأن الأسعار زادت في فترة التأخير بنسبة تتراوح ما بين ٥٠٪ و١٠٠٪.

ومن حيث أنه ولئن كانت المؤسسة المدعية تطالب بتعويضها عن الأضرار التي لحقت بها نتيجة للتأخير على أساس أن الأسعار زادت بنسبة ١٠٠٪ الا أن المؤسسة لم تقدم الدليل المقنع على زيادة الأسعار بهذه النسبة بالكامل.

ومن حيث أن لجنة التدقيق من واقع دراستها لأسانيد كل من طرفي الدعوى رأت أن ما يحقق العدالة فيها، هو اتخاذ متوسط حدى الزيادة في الأسعار اللذين ذكرتهما الكلية (٥٠٪ و١٠٠٪) أساسا لتقدير التعويض المستحق للمؤسسة المدعية، أي أن يكون بواقع ٥٠ + ١٠٠ = ٧٥٪ من الأسعار التي حددت في العقد، وذلك عن كمية الأعمال التي تسبب التأخير في عدم تنفيذها.

ومن حيث أن الثابت أن كمية الأعمال المنفذة في المشروع تبلغ في مجموعها (١٣١٤) مترا مسطحا وبالتالي تكون الكمية التي حال التأخير المنسوب لجهة الادارة دون قيام المؤسسة بانجازها وخضعت بالتالي لارتفاع الأسعار والبالغ نسبتها ٣٨٪ من كامل المشروع، هي:

١٣١٤ × ٣٨ = ٤٤٩٫٣٢ مترا مسطحا.

ومن حيث أنه لما كان سعر المتر المسطح طبقا للتعاقد هو ٨٣٧٫٥٠ ريالا وكان متوسط نسبة الزيادة في سعر المتر المسطح، حسبما سلف البيان هو ٧٥٪ فمن ثم يكون مقدار الزيادة في سعر المتر المسطح هو: ٨٣٧٫٥ × ٧٥ = ٨٣٧٥ × ٧٥ ح ٦٢٨٫١٢ ريال.

وعلى ذلك فتكون جملة مبلغ التعويض المستحق للمؤسسة عن كمية الأعمال التي لم تنجزها بسبب تأخر الكلية في تسليمها مواقع العمل بحسب تقدير اللجنة هي:

٤٤٩٫٣٢ مترا مسطحا × ٦٢٨٫١٢ = ٢٨٢٫٢٢٦٫٨٧ ريالا.

فلهذه الأسباب قررت لجنة التدقيق أن تعوض كلية/.................. مؤسسة/.................. بمبلغ قدره (٢٨٢٫٢٢٦٫٨٧) ريالا مائتان واثنان وثمانون ألفا ومائتان وستة وعشرون ريالا وسبعة وثمانون هللة.

٤ ـ تطبيق نظرية الظروف الطارئة:

ان تطبيق نظرية الظروف الطارئة في مجال العقود الادارية أمر رهين بأن تطرأ خلال مدة تنفيذ العقد الاداري حوادث أو ظروف طبيعية أو اقتصادية ولو كانت من عمل جهة ادارية أخرى غير الجهة الادارية المتعاقدة مع الادارة ولا يملك لها دفعا أو علاجا، ولا كان في وسعه توقعها والتحوط لها، وأن تكون هذه الحوادث استثنائية وعامة ومن شأنها أن تجعل تنفيذ التزام المتعاقد مع الادارة مرهقا ويتهدد المتعاقد بخسائر فادحة دون ان يكون هذا التنفيذ مستحيلا، بحيث تختل اقتصاديات العقد اختلالا جسيما.

وقد أخذ الديوان بهيئة قضاء اداري بهذه النظرية في القرار الصادر في القضية رقم ٤١٥/ق لعام ١٣٩٧هـ.

من حيث أن الثابت من الوقائع أنه بعد أن أبرم العقد بين الوزارة والشركة طرفي هذه القضية، ارتفعت الأسعار ارتفاعا حادا لم يكن متوقعا من قبل مما شكل ظروفا طارئة غير مجحودة من الوزارة المدعى عليها، وانما تباين موقف كل من الطرفين في تحديد الآثار والنتائج التي يمكن ان يترتب على تلك الظروف الطارئة[1].

ومن حيث أنه لذلك فان فيصل هذه المنازعة ومدار البحث فيها ينحصر أساسا في استبانة ما يسوغ ترتيبه تلك الظروف الطارئة من أحكام في علاقة طرفي التعاقد، بحسب ما يقرره النظام وما ارتضاه المتعاقدان من شروط تنظيم العلاقة بينهما، وفي ضوء المبادىء المسلمة في مجال العقود الادارية مما يتعلق بهذا الخصوص، مع ما يتصل بذلك كله من التعرف على مدى سلطة الوزارة في اصدار القرار المطعون فيه على هدى تلك الأحكام والمبادىء.

ومن حيث أن طرفي هذه المنازعة قد نظما في شروط عقدهما مسألة

---

(١) المرجع السابق، ص٩٧ الى ١٠٣.

الظروف الطارئة، فضمنا المادة (١٣ــ أ) منها النص على أنه «اذا حدث بعد التعاقد ظروف لم تكن متوقعة قبله وكان من شأنها أن تخل اخلالا خطيرا بالتقديرات المالية للعقد أو بامكانية تنفيذه، فان الوزارة تنظر في رفع الارهاق الذي يترتب على المقاول نتيجة لتلك الظروف بما يتفق ومقتضيات النظام والعدالة».

كذلك نصت الفقرة «ب» من المادة (١٣) ذاتها على أنه «اذا أدت القوة القاهرة أو الظروف الطارئة الى فسخ العقد تقوم الوزارة بدفع ما يلي للمقاول...........».

وبهذه الشروط احتاط الطرفان لحكم ما قد يقع أثناء تنفيذ العقد من ظروف لم تكن متوقعة قبله وكان من شأنها أن تخل اخلالا خطيرا بالتقديرات المالية للعقد أو بامكانية تنفيذه ــ احتاط الطرفان لهذه الظروف الطارئة وارتضيا تنظيم آثارها على النحو الذي تضمنته تلك النصوص.

والذي تجدر ملاحظته في هذا الصدد أن ظروف هذه المنازعة تستوجب الالتفات عن حكم الفقرة «ب» من المادة (١٣) سالفة الذكر، اذ يفترض نصها فسخ العقد نتيجة للظرف الطارىء، والحال ان العقد في هذه القضية ظل قائما لم ينفسخ مما لا حاجة معه الى البحث في حكم هذه الفقرة. وباستبعادها يتضح أن نص الفقرة «أ» من تلك المادة قد ألزم الوزارة بالنظر في رفع الارهاق الذي يترتب على المقاول نتيجة الظروف الطارئة بما يتفق ومقتضيات النظام والعدالة.

ولا جرم ان هذا الالتزام هو جوهر الآثار التي تترتب على تحقق الظروف الطارئة حسبما اصطلح عليها الفقهاء وجرت به أحكام القضاء الاداري، فجوهر هذه الآثار أن تلتزم جهة الادارة المتعاقدة بمشاركة المتعاقد معها في تحمل نصيب من الخسارة التي حاقت به طوال فترة قيام الظرف الطارىء، التزاما ينبعث ليس فحسب من مقتضيات النظام والعدالة، وانما يرتكز أساسا على

اعتبارات ضمان تنفيذ العقد الاداري واستدامة سير المرفق العام الذي يخدمه بانتظام واطراد.

وانه ولئن كانت تلك الآثار المتفق عليها تقتضي قيام الادارة طوعا ــ تنفيذا لالتزامها ــ أو قضاء اذا تقاعست عن ذلك، بمشاركة المتعاقد معها في الغرم الذي حل به، ولئن كان ذلك الا أن العقد في المنازعة الراهنة لم يصل الى حد ذلك الالزام بالمشاركة على نحو مباشر وانما وقف عند مجرد الزام الوزارة بالنظر في رفع الارهاق الذي أصاب المقاول، وذلك لعلة تقتضيه هي أن الوزارة لا تملك اختصاص تقرير مبدأ التعويض أو تقدير قيمته ثم انفاذ هذا وذاك، اذ كل أولئك معقود لمجلس الوزراء يقرر فيه ما يراه بناء على ما تقترحه الوزراة المعنية.

وذلك هو ما ترتبه الظروف الطارئة من آثار في هذه الناحية في جانب الوزارة بحسب ما هو مقرر من مبادىء وفي حدود ما ارتضاه الطرفان من تنظيم خاص للعلاقة التي بينهما.

أما ما ترتبه تلك الظروف من آثار في جانب الشركة المدعية، فقد تكفلت المبادىء المسلمة في هذا المجال بتبيانه على نحو مستقر له من القوة ما للنصوص المقررة نظاما، وزبدة هذه المبادىء ــ فيما يعنينا في هذا الصدد ــ أن الظرف الطارىء لا يحرر المتعاقد من التزاماته، لأن هذا الالتزام مع صيرورته مرهقا الا انه ممكن، ويترتب على ذلك أنه يتعين على المتعاقد الذي يريد الاستفادة من نظرية الظروف الطارئة، أن يواصل تنفيذ التزاماته رغم الظرف الطارىء، ما دام التنفيذ في ذاته ممكنا ولم يتحول الظرف الطارىء الى قوة قاهرة تحول دون التنفيذ، فاذا توقف المتعاقد عن الوفاء بالتزاماته استنادا الى الظرف الطارىء فانه يتعرض لتوقيع الجزاءات المقررة، ولا يجديه نفعا الاحتجاج بهذا الظرف الطارىء.

ومن حيث أنه بتطبيق ما تقدم على الواقعة الماثلة، يتبدى بجلاء أن الوزارة

المدعى عليها قامت بتنفيذ ما أملاه عليها العقد من التزام بالنظر في رفع الارهاق الذي حل بالمقاول، فرفعت الى المقام السامي موضحة الظروف التي ألمت بالمتعاقدين معها والعنت الذي تعرضوا له، واقترحت الحلول الكفيلة بمعالجة الآثار الحادثة وكررت طلباتها هذه بما ينم عن حقيقة رغبتها في الانصاف وعدم التعسف بالمتعاقدين معها.

أما الشركة المدعية فقد استعصمت بالظروف الطارئة، واستمسكت بآثارها. ولم تستمر في تنفيذ العقد على النحو المتفق عليه، وانما باشرت العمل ببطء شديد جعله في حكم المتوقف، وبرغم أن المدة المحددة لتنفيذ المشروع كانت تنتهي في ميعاد غايته ١٣٩٧/٣/٢٤هـ فانها أنجزت خلال الفترة من بدء نفاذ العقد حتى شهر ربيع الثاني عام ١٣٩٧هـ أي بعد أن كانت مدة التنفيذ المتفق عليها قد انتهت ٥٩٫٩٤٪ من الأعمال وكان تباطؤها خلال الجزء الأخير من هذه المدة شديدا اذ أنها لم تنجز خلال أكثر من سنة (من ربيع الأول عام ١٣٩٦هـ حتى ربيع الثاني عام ١٣٩٧هـ) سوى ٥٪ من تلك الأعمال، وبلغ تقاعسها المدى فلم تنفذ في الفترة من شهر ربيع الثاني حتى نهاية شهر رمضان عام ١٣٩٧هـ غير ١٪ فقط وذلك كله رغم الانذارات المتكررة التي وجهتها اليها الوزارة لاستنهاض همتها لبذل الجهد وتدارك التأخير.

ومؤدى ما تقدم أن الشركة المدعية قد تباطأت في تنفيذ المشروع على نحو أخل بالتزاماتها اخلالا جسيما، وأثر في المرفق الذي أبرم العقد وفاء لمقتضياته تأثيرا سيئا، وهو طريق حيوي شكا الناس من عدم اتمامه على حسب ما تشير اليه الأوراق.

وهذا الاخلال الجسيم على الوجه الذي حدث به، ليس له ما يبرر حدوثه بهذه الصورة، وآية ذلك أنه ليس ثمة في الأوراق ما يدل دلالة كافية ومطمئنة على أن الارتفاع الذي طرأ على الأسعار رغم فداحته قد أعجز الشركة المدعية عجزا تاما عن تنفيذ التزاماتها، ولو افترض وكان ذلك أمرا ثابتا لكان مؤدى

ذلك انفساخ العقد بحكم استحالة تنفيذ الالتزام حينذاك، ولكن شيئا من هذا لم تثره الشركة حين كانت الأسعار في ذروتها، وانما طلبت تعويضا عما ألم بها من خسائر واقتصرت على حدود التعويض دون طلب الفسخ، ومن ناحية أخرى فان المدعية بررت اخلالها بالعقد بما حدث في ارتفاع الأسعار، وقد أسلفنا أن هذا السند ليس مما يصلح أساسا لمثل هذا التبرير، انبثاقا من أحكام نظرية الظروف الطارئة التي لاذت بها المدعية.

ومن حيث أنه وقد استبان مما تقدم ان المدعية تباطأت في سير العمل على هذا الوجه فضلا عن اغفالها القيام بكامل التزاماتها الأخرى بدلالة ما أوضحه الاستشاري في تقاريره من ضعف جهازها الفني ومعداتها وقلة عمالها، أنه وقد استبان ذلك فان نص المادة (١١ــ أ) من شروط العقد المبرم في هذا الخصوص يقرر أن «للوزارة الحق في سحب العمل من المقاول في أي من الحالات التالية:

(١) اذا تأخر البدء في العمل أو أظهر بطئا في سيره لدرجة ترى معها الوزارة أنه لا يمكن اتمامه في المدة المحددة.................. (٤) اذا أخل بأي شرط من شروط العقد وأهمل وأغفل القيام بأحد التزاماته المقررة ولم يصلح أثر ذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطاره كتابة بالبريد المسجل بالقيام باجراء هذا الاصلاح.........................

وتقوم الوزارة بسحب العمل بعد توجيه اخطار كتابي للمقاول بالبريد المسجل دون حاجة لاتخاذ اجراءات قانونية وخلافها أو الالتجاء الى القضاء».

وهذا البند من العقد مشابه بصفة عامة لنص المادة (١١٠) من نظام المناقصات والمزايدات.

وفي ضوء تلك الأحكام المقررة اتفاقا ونظاما فان الشركة المدعية قد توافر في شأنها أكثر من حالة من الحالات التي تخول الوزارة الحق في سحب العمل منها، اذ أنها فضلا عن اخلالها ببعض شروط العقد من ناحية المعدات والعمال،

فانها قد أبطأت في سير العمل لدرجة ليست فقط تنبيء بعدم امكان اتمامه في المدة المحددة لانهائه، وانما لدرجة انقضت معها تلك المدة ولم تنجز من أعمال المشروع سوى ما يقل عن ٦٠٪ منها، ومن ثم يحق للوزارة عملا بنص المادة (١١ـ أ) أن تسحب العمل من المدعية، وبذلك يكون قرارها في هذا الصدد قائما على سببه مستندا الى نصوص صريحة تخوله مرتكزا على المصلحة العامة التي تقوم عليها الادارة ومستجيبا لمقتضياتها.

وطالما أن قرار سحب العمل مشروع على النحو المتقدم، فان نص المادة (١١) من شروط العقد نصت في الفقرة «ب» منها على أن «للوزارة الحق وفقا لتقديرها المطلق أن تستعمل أحد الاجراءات التالية في حالة سحبها العمل من المقاول:

(١) أن تقوم على حساب المقاول بتنفيذ بعض أو كل الأعمال التي لم يتمها.
(٢) أن تتفق مع صاحب العطاء الذي يليه بتنفيذ العمل.
(٣) أن تطرح في المناقصة من جديد بعض أو كل الاعمال التي لم تتم...الخ.

ويقابل هذا النص نص المادة ١١٢ من نظام المناقصات والمزايدات، وعلى أساس منهما يكون ما تضمنه القرار المطعون فيه من تنفيذ الجزء الباقي من المشروع على حساب الشركة وبالطريقة التي تراها الوزارة مناسبة، وموافقا للأحكام التي تنظم العلاقة بين الطرفين.

ومن حيث أنه لا يغير من النتيجة المتقدمة ما ذهبت اليه الدائرة الأولى في قرارها الصادر في هذا الموضوع، من أن سحب العمل عقوبة لا توقع الا اذا أخطأ المقاول بمخالفته لنص صريح في العقد أو لروح العقد. لا يغير ذلك من النتيجة المتقدمة لسببين: أولهما أن هذه الحجة تنطلق من افتراض براءة ساحة المدعية من أي خطأ، وقد أسلفنا بيان اخلالها بالتزاماتها على نحو ليس له ما يبرره، وثاني ذينك السببين هو أن تكييف سحب العمل بأنه عقوبة مسألة غير مسلم بها، اذ أن جزاء سحب العمل من المقاول وتنفيذ باقيه على حسابه هو على التحقيق مجرد تطبيق لقاعدة مقررة في العقود بعامة ادارية كانت أو مدنية،

وهي أن الأصل تنفيذ الالتزام عينا، فاذا امتنع الملتزم عن تنفيذه، جاز للطرف الآخر أن يجبره على الوفاء به عينا مع التعويض عن الضرر الذي ينشأ عن اخلاله بالتزامه، وتطبيقا لهذه القاعدة يحق لجهة الادارة في حالة اخلال المقاول بالتزامه أن تنفذه على حسابه وتحت مسئوليته، ليس من باب العقوبة توقع عليه، وانما اعمالا لقاعدة تنفيذ الالتزام عينا، وهذا الطابع لجزاء سحب العمل هو السمة التي تتسم بها الجزاءات التي توقعها جهة الادارة والتي تتفرع عن طبيعة العقد الاداري، فهي جزاءات لا تستهدف في الواقع من الأمر تقويم اعوجاج في تنفيذ الالتزامات التعاقدية، بقدر ما تتوخى تأمين سير المرفق العام، وبعبارة أخرى فان نظام الجزاءات في العقود الادارية لا يتغيا فقط اعادة التوازن بين الالتزامات المتبادلة التي تنشأ بين طرفي العقد، ولا يتسم بطابع العقوبات، وانما هدفه الأساسي هو الوصول الى تنفيذ الالتزام المتصل بسير المرفق العام واستبعاد الاختلال الذي يكون قد لحق به.

ويستتبع هذه الفكرة أنه يكفي كي تباشر الادارة سلطة تقرير الجزاء أن يتحقق مناطه أي تتوافر الحالة الواقعية التي تشكل السبب المبرر للجزاء، دون ما خوض في ملابسات هذا المناط، ولا ضرورة لاستكشاف بواعث تلك الحالة الواقعية وأسبابها، وهل دفع الى ذلك كله أو شابه خطأ من المقاول أم أنه برىء من مثل هذه الاعتبارات.

والقول بغير ذلك والصدور عن فكرة العقوبة وما تستلزمه من خطأ يقتضي توقيعها، أمور لا تستقيم مع قاعدة سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ومن شأنها أن تغل يد الادارة عن التصرف في الوقت الملائم، بحسبانها القوامة على حسن سير المرافق العامة، والقائمة تبعا لذلك على تنفيذ شروط العقد.

ومن حيث أنه لا يغير كذلك من النتيجة المتقدمة القول بأن الوزارة المدعى عليها أقرت في خطاباتها الى المقام السامي بعدم جواز سحب العمل لأن السحب لا يرد الا على حالة وقوع خطأ من المقاول وأن ما حدث كان رغم ارادة المتعاقدين معها، وما استخلصته الدائرة الأولى من هذا القول من أن

الوزارة استعملت بذلك سلطتها التقديرية مما يحرمها من معاودة استعمالها، لا يغير ذلك من النتيجة المتقدمة، فمن ناحية نعود على ما ذكرناه قبلا من أن سحب العمل ليس — على التحقيق — من قبيل العقوبة، ومن ناحية أخرى فانه لا يصح القول بأن الوزارة استعملت سلطتها التقديرية فيما هو مخول لها بالعقد، الا اذا كان تصرفها في مواجهة المتعاقد معها، اما وانها في الحالة الماثلة قد خاطبت المقام السامي تنفيذ الالتزام في النظر لرفع الارهاق عن المقاول، فليس ذلك تقديرا للاجراء الذي تراه مناسبا في مواجهة المدعية، وانما هو اقتراح تعرضه على السلطة المختصة وهي ملزمة به وفقا لشروط العقد، وهو اقتراح أو تصرف لا يحول بينها وبين استعمال الحقوق المخولة لها بشروط أخرى في العقد ذاته، والفرق واضح بين المجالين وبين الأطراف في كل مجال.

ومن حيث أنه ليس مما يؤثر أيضا في النتيجة المتقدمة ما ألمحت اليه الدائرة الأولى في أسباب قرارها من ان الادارة تصرفت في وقت غير ملائم حيث أصدرت قرارها المطعون فيه بعد أن حجزت دعوى التعويض المقامة من الشركة المدعية للبت فيها، ليس ذلك مؤثرا لعدة أسباب، منها أن دعوى التعويض المومى اليها لا تزال قيد البحث في ديوان المظالم فضلا عما يلي الديوان من سلطات، ومنها أنه طالما لم ينص العقد أو النظام على ميعاد حتى يتعين على الادارة توقيع الجزاء خلاله أو فور انقضائه، فانها لا ريب تترخص في اختيار الوقت المناسب لتوقيع الجزاء وفقا لما تراه — بحسب تقديرها — محققا للصالح العام وصالحا لضمان سير المرفق العام، ومن هذه الأسباب كذلك ان استشفاف قصد الاساءة من تأخير اصدار قرار السحب الى الوقت الذي صدر فيه يرد عليه أن هذا القصد مسألة تتصل بالنية الكامنة وتنقض هذا القصد تصرفات سابقة للوزارة ذاتها حاولت من ورائها الأخذ بيد المدعية واقالتها مما تعثرت فيه، مما يجعل الأولى هو استشفاق قصد الترفق والاحسان والاقتناع بان الوزارة تريثت مليا قبل توقيع الجزاء على المدعية، حتى تفيء الى الحق من حيث النهوض بالتزاماتها وتدبير شئونها على اليسر وليس على الفور والاعنات.. فاذا

كانت المدعية رغم هذه النظرة والامهال لم تحرك ساكنا للتصرف، فما على الادارة من سبيل وقد يئست من استجابة المدعية، فيما قررته من الجزاء.

ومن حيث أنه يخلص مما تقدم جميعه أن القرار المطعون فيه، ان هو الا تطبيق سليم لشروط العقد ونصوص النظام، وانه قد قام على سببه المبرر له ولا يشوبه عيب يؤدي الى البطلان، ومن ثم يصبح الطعن فيه من المدعية خليقا برفضه.

ومن حيث آن من نافلة القول أن نشير الى أن القرار الذي أصدره ديوان المظالم بوقف تنفيذ قرار سحب العمل من المدعية موقوت ومرهون بالبت في موضوع هذه المنازعة، وبالتالي فانه بمجرد أن يصير القرار الماثل نهائيا يسقط قرار وقف التنفيذ ويزول مقتضاه.

فلهذه الأسباب، قررت لجنة التدقيق رد طلب شركة............... الغاء القرار رقم ١٩٠ وتاريخ ١٣٩٧/١١/١٣هـ الصادر من وزارة............ بسحب العمل منها.

٥ ــ حقوق الموظفين المتعاقدين

وقد قرر ديوان المظالم بهيئة قضاء اداري في القرار الصادر في القضية رقم ٥٧٨/ق لعام ١٣٩٨هـ.

ومن حيث أن المدعي المذكور يشكو من فسخ عقده مع مكتب/............... قبل انتهاء مدته دون تحقيق معه أو انذار له وترتيبا على ذلك يطالب براتب شهرين كتعويض له كما ينص على ذلك العقد.

ومن حيث أن سبب فسخ عقد المذكور وكما جاء بمذكرة مدير مكتب/............... بالنيابة رقم ٢١٧/ح في ١٣٩٩/١/٢٨هـ هو لسوء سلوكه وضعف كفاءته وانه ترتيبا على ذلك تم فسخ عقده للمصلحة العامة تطبيقا لنص المادة العاشرة من العقد الموقع معه.

ومن حيث أنه بالرجوع الى نصوص العقد الموقع مع المدعي المذكور تبين وكما جاء بالمادة العاشرة منه أن للطرف الأول الحق في فسخ العقد بسبب ضعف كفاءة الطرف الثاني أو سوء سلوكه وفي هذه الحالة لا يكون للطرف الثاني أي حق قبل الطرف الأول.

ومن حيث أنه والحالة تلك فان فسخ العقد مع المدعي المذكور اعمالا لنص المادة العاشرة منه لا غبار عليه وبالتالي فان ما يطالب به من تعويض راتب شهرين لا يقوم على سند نظامي.

ومن حيث أنه لما ذكر وبعد المداولة، قررت لجنة التدقيق عدم أحقية المدعي فيما يطالب به من تعويض[1].

٦ ــ التكييف القانوني للجمعيات ذات النفع العام:

من تطبيقات قضاء الديوان بهيئة قضاء اداري في هذا الصدد القرار الذي أصدره في القضية رقم ١٨/٢/١/ق لعام ١٣٩٩هـ. حيث جاء فيه:

(ان ما ذهب اليه المحقق القانوني في تكييفه لجمعية الهلال الأحمر من أنها ليست جهة حكومية وليست شخصا من الأشخاص العامة لا يتفق مع الواقع ووضع الجمعية ذلك أن انشاءها كان بمرسوم ملكي شأنها شأن المؤسسات العامة الأخرى القائمة حاليا في المملكة وأغراضها ذات نفع عام ولموظفيها نفس الحقوق التقاعدية شأنهم في ذلك شأن الموظفين العموميين ومن المعلوم أن الخضوع لنظام التقاعد والاستفادة بمزاياه لا تتم الا للموظفين العموميين كما أن ميزانيتها تصدر بمرسوم ملكي وفضلا عن ذلك فان الخدمات التي تقوم بها تدخل أصلا ضمن اختصاصات الدولة وواجباتها واناطة هذه المهام الى جهة منحتها السلطة التنظيمية في المملكة الشخصية الاعتبارية بجعل جمعية الهلال الأحمر مؤسسة عامة أي جهة حكومية ذات شخصية اعتبارية وعلى هدى ما

---

(١) المرجع السابق، ص٥٥٥.

والرجوع على الطرف الثاني بكل الاضرار التي ترتبت على ذلك دون أن يكون للطرف الثاني المطالبة بأية تعويضات من أي نوع كانت، على أن الطرف الثاني لا يسأل عن التأخير الذي يرجع الى ظروف خارجة عن ارادته». وبتاريخ ١٣٩٧/٥/٦هـ صدر قرار مجلس ادارة/.......... التي حلت محل وزارة/.......... بالغاء العقد خلال خمسة أشهر تنتهي في ١٣٩٧/١٠/٥هـ قبل انتهاء مدته في ١٣٩٩/١/٣٠هـ ثم كلف المكتب/.......... بالاستمرار في العمل مدة ثلاثة أشهر أخرى بعد التاريخ المحدد للفسخ. وقام قرار مجلس الادارة بفسخ العقد على أسباب مبينة تفصيلا في كتاب معالي رئيس مجلس الادارة رقم ١/٣٤ وتاريخ ١٣٩٧/٧/٦هـ الموجه الى المكتب/.......... يخطره فيه بفسخ العقد اعتبارا من التاريخ المذكور للأسباب المبينة بهذا الكتاب وتخلص في تقصير المكتب في الوفاء بالتزاماته التعاقدية وكثرة الشكاوى عليه من قبل التجار والمستوردين والمسئولين بالميناء، وان ادارة الميناء أخطرت المكتب بعدة خطابات لتحسين أوضاعه، الا أنه لم ينفذ شيئا مما طلب منه، مما جعل خدمات الميناء في تردى، وعليه وافق مجلس ادارة/.......... بجلسته الرابعة للسنة الأولى المعقودة بتاريخ ١٣٩٧/٥/٦هـ على فسخ العقد وفقا لما تقضي به المادة الثانية عشر من الشروط والتي تنص على أنه «اذا قصر المتعهد أو أخل بتنفيذ التزاماته حسب هذه الشروط أو رفض العمل أو توقف أو تبين للادارة أنه غير قادر على تنفيذها أو أي جزء منها فلادارة الميناء الحق في فسخ العقد أو سحب العمل حسبما يقضي به نظام المناقصات الساري المفعول».

وبتاريخ ١٣٩٨/٢/٢هـ تقدم المكتب/.......... الى معالي رئيس مجلس ادارة/.......... يطلب تعويضه عما لحقه من خسائر بسبب فسخ العقد قبل انتهاء مدته، وذكر أن مجموع خسائره بلغت ثمانية عشر مليون ريال. وبناء على كتاب معالي وزير المالية والاقتصاد الوطني رقم ٩٨/٢١٤٣ وتاريخ ١٣٩٨/٥/١هـ أحيلت المطالبة الى شعبة الخبراء بمجلس الوزراء التي خلصت

سبق فان ديوان المظالم يختص بنظر دعوى المؤسسة ضد الجمعية باعتبارها من منازعات العقود الادارية وفقا لنص المادة الثانية من نظام الديوان الأساسي)[1].

٧ ــ حق الادارة في الغاء عقد التزام مرفق عام لدواعي المصلحة العامة مع بقاء حق الملتزم في التعويض:

من تطبيقات ديوان المظالم بهيئة قضاء اداري في هذا الموضوع القرار الصادر في القضية رقم ٥٦١ لعام ١٣٩٨هـ على النحو التالي[2]:

من حيث أن وقائع الدعوى تخلص في أنه بتاريخ ١٣٩٦/١/٤هـ تعاقدت وزارة/............ مع المكتب/............... بجدة على استمرار العمل بينهما بموجب عقد التفريغ والتحميل بميناء جدة الاسلامي المنتهي في ١٣٩٦/١/٣٠هـ وذلك لمدة ثلاث سنوات أخرى تبدأ من ١٣٩٦/٢/١هـ وتنتهي في ١٣٩٩/١/٣٠هـ مع تعديل معدلات التفريغ والتحميل واستمرار العمل لمدة أربع وعشرين ساعة يوميا لمواجهة ضغط البضائع الواردة لميناء جدة الاسلامي، وذلك طبقا للشروط والمواصفات والأجور المبينة تفصيلا ببنود العقد. وبتاريخ ١٣٩٦/٨/٥هـ وقع الطرفان ملحقا لهذا العقد يقضي في مادته الأولى بأن «يتعهد الطرف الثاني (..............) بتفريغ ونقل وتحميل (٢٥٠٠٠٠) مائتين وخمسين ألف طن من البضائع كحد أدنى شهريا شاملة البضائع المحملة على الحاويات والرورو وكافة وسائط النقل الأخرى وبمراعاة كل الشروط والمواصفات المبينة ببنود العقد الأصلي والملحق المؤرخ ١٣٩٦/١/٢هـ». ونص في مادته الثالثة على أنه «اذا لم يقم الطرف الثاني بتفريغ ونقل وتحميل الاطنان المبينة بالمادة الأولى في نهاية كل شهر يكون للطرف الأول الحق في توقيع غرامة تأخير بواقع ٢٠٪ من قيمة الأطنان التي لم يتم تفريغها فاذا وصل معدل النقص الى ٥٠٪ جاز للطرف الأول فسخ العقد

---

(١) المرجع السابق، ص٥٥٢.

(٢) المرجع السابق، ص٥٦٨ الى ص٥٧١.

في مذكرتها المرفقة بكتاب رئيس شعبة الخبراء رقم ٧٥٥ وتاريخ ١٣٩٨/٩/١٦هـ الى أن القضية تحتاج الى سماع أقوال الأطراف المعنية من قبل جهة قضائية، واقترحت احالتها الى ديوان المظالم للنظر فيها فأحيلت من المقام السامي للديوان للنظر فيها.

وقد أحيلت المعاملة الى الدائرة الرابعة بفرع الديوان بجدة والتي رفعت قرارها فيها برقم ١٥/د/٤ وتاريخ ١٣٩٩/٧/٢٢هـ خلصت فيه الى تعويض المكتب/........... بجدة بمبلغ ٦٨١٣٣٠٤٫٣٣ (فقط ستة ملايين وثمانمائة وثلاثة عشر ألف وثلاثمائة وأربعة ريالات وثلاثين هللة) لقاء انهاء عقد التفريغ والتحميل بميناء جدة الاسلامي المؤرخ ١٣٩٦/١/٤هـ وملحقه المؤرخ ١٣٩٦/٨/٥هـ قبل انقضاء المدة المتفق عليها بالعقد المذكور.

وأقامت الدائرة قرارها على أسباب محصلها أن ثمة حق أصيل مقرر لجهة الادارة القائمة على ادارة المرفق العام في الغاء العقد واسترداد المرفق لادارته بمعرفتها أو منحه لملتزم آخر لادارته لقاء تعويض عادل يدفع للملتزم السابق، وهو ما اتخذته جهة الادارة المتعاقدة بناء على ما استبان لها من أن دواعي المصلحة العامة وحسن سير المرفق بانتظام واضطراد تقتضي توحيد الجهة القائمة بعمليات الشحن والتفريغ بالميناء ــ لتحديد المسئولية ــ بعد أن كانت أكثر من جهة تقوم بهذه العمليات مما أدى الى القاء كل جهة التبعة على الجهة الأخرى. وقد استعملت جهة الادارة المتعاقدة حقها الأصيل هذا في فسخ العقد قبل انقضاء مدته بثلاثة عشر شهراء حيث تولت القيام بالعمل اعتبارا من بداية عام ١٣٩٨هـ، في حين تنتهي مدة العقد في ١٣٩٩/١/٣٠هـ. وبناء على هذا رأت الدائرة المذكورة استحقاق المكتب/............ لتعويض.

ومن حيث أنه من المسلم به أن لجهة الادارة حق أصيل في الغاء العقد واسترداد المرفق العام لادارته لدواعي المصلحة العامة.

ومن حيث أن لجنة التدقيق بعد أن درست وقائع النزاع تبين لها أن الثابت

بالأوراق أن المؤسسة العامة لـ/.............. أصدرت قرارها بتاريخ ١٣٩٧/٥/٦هـ بفسخ عقد المكتب/............ خلال مدة خمسة أشهر تنتهي في ١٣٩٧/١٠/٥هـ لما ثبت لدى المؤسسة من اخلال المكتب بالتزاماته التعاقدية وارتكابه عدة مخالفات تخول المؤسسة الحق في فسخ العقد طبقا لنص المادة (١٢) من شروط العقد (الأصلي) وقد قام معالي رئيس مجلس ادارة المؤسسة باخطار المكتب بقرار فسخ العقد وأسبابه بموجب كتاب معاليه رقم ١/٣٤ وتاريخ ١٣٩٧/٧/٦هـ. ويدعي المكتب عدم صحة ما نسب اليه من مخالفات، وأنه لم يخالف أحكام العقد وشروطه ولم يخل بالتزاماته التعاقدية وبالتالي فلا أحقية للمؤسسة في فسخ العقد طبقا لنص المادة ١٢ من الشروط.

ويكون قرار المؤسسة المذكور حصل دون أي مبرر أو مسوغ مشروع لعدم صحة الأسباب التي قام عليها. وبالتالي يكون له الحق في تعويض ما أصابه من أضرار بسبب هذا القرار التعسفي المخالف للنظام.

ومن حيث أنه يتعين والحال كذلك تحقيق كافة المخالفات التي نسبت الى المكتب/............. من قبل ادارة الميناء، وهي المخالفات التي اتخذت سببا للقرار الصادر بفسخ العقد طبقا لنص المادة (١٢) من الشروط. كما يتعين تحقيق دفاع المكتب بشأن هذه المخالفات للوقوف على مدى صحة ما نسب اليه منها، ومدى كفايتها ــ ان صحت ــ لفسخ العقد طبقا لنص المادة (١٢) من الشروط، وكذلك طبقا لنص المادتين الأولى والثالثة من ملحق العقد المؤرخ ١٣٩٦/٨/٥هـ. ثم ترتيب النتيجة على ما يتبين من صحة أو عدم صحة هذه الأسباب، وكفايتها أو عدم كفايتها ــ ان صحت ــ لاصدار قرار المؤسسة بفسخ العقد، طبقا لنص المادة (١٢) من الشروط، ولنص المادتين الأولى والثالثة من ملحق العقد المؤرخ ١٣٩٦/٨/٥هـ.

فلهذه الأسباب وبعد المداولة، قررت لجنة التدقيق اعادة القضية الى الدائرة الرابعة بفرع الديوان بجدة لاستيفاء تحقيقها حسبما هو موضح بهذا القرار.

تقدير النظام المزدوج:

نظام القضاء المزدوج من شأنه أن يكون هناك قضاء اداري مستقل ومتخصص في النظر في مشروعية القرار الاداري اساسا وهو ما يؤدي الى حماية الحرية الفردية للفرد أو العامل والحفاظ على الحقوق ضد تعسف الادارة في استعمالها سلطاتها. كما ان القضاء الاداري يمتاز بتلك العقلية المتحررة من النصوص الجامدة التي يجب على القاضي الموحد ان يراعيها ولا يستطيع التخلص منها، ونتيجة لذلك الفصل أو الازدواج ان كان للقضاء الاداري الفصل في وضع الاسس الادارية في النظام الاداري وتطوير وخلق نظريات جديدة القصد منها هو ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد وتحقيق المساواة التامة بين الافراد في استعمالهم أو استقلالهم لنشاطات تلك المرافق العامة.

واذا كان القاضي الاداري في القضاء المزدوج يبتدع الحلول والنظريات التي تتفق مع ضرورة تحقيق المصلحة العامة فانه في نفس الوقت يحافظ على حق الفرد بالقدر الذي لا يؤثر على المصلحة العامة التي تتغياها الادارة ما دامت اعمالها قد اتسمت بالمشروعية وعدم مخالفة النظام أو الخروج عليه، هذا فوق ان القضاء الاداري يمتاز بخلوه من التعقيدات الادارية وسهولة الاجراءات المتبعة في مباشرة هذا الاختصاص.

وللمزايا التي يحققها القضاء المزدوج فاننا من جانبنا نؤيده وهو ما أخذت به المملكة باصدار نظام ديوان المظالم الجديد باعتباره هيئة قضاء اداري في المملكة، وقد راعى النظام المبادىء والاسس الخاصة بالمشروعية في القرار الاداري وفي اعمال الادارة وجعل منه قضاء الغاء وتعويض (يرجع الى نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ).

المقارنة بين الرقابة القضائية والرقابة الادارية

يوجد بين الرقابة الادارية والرقابة القضائية تشابه مرده وحدة الأساس الذي يبنى عليه كل منهما، ويتمثل في الرغبة في رقابة أعمال الجهات الادارية بقصد تقويم الادارة عن طريق الزامها باحترام القوانين من ناحية، وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من ناحية أخرى[1].

ومع هذا فانه يمكن التمييز بينهما لما بينهما من فروق ترجع الى الاختلاف في الهيئة التي تتولى الرقابة، والاجراءات التي تتخذها كل منهما واختلاف طبيعتهما ومدى الرقابة التي يباشرانها، ونتناول بيان ذلك فيما يلي:

١ ــ من حيث الهيئة التي تتولى الرقابة:

يباشر الرقابة القضائية القضاء وهو هيئة مستقلة عن الادارة لها ضماناتها واستقلالها، على حين أن الادارة هي التي تتولى الرقابة على نفسها[2]. واستقلال القضاء عن الادارة يكفل مراقبتها مراقبة فعالة، اذ أن القضاء بعيد عن الاعتبارات السياسية التي قد تتأثر بها الدولة في كثير من الأحيان.

ولا تقتصر الرقابة على القضاء الاداري (في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج) وانما يشترك فيها كذلك القضاء العادي، أي أن السلطة القضائية بفرعيها تمارس الرقابة على أعمال الادارة[3].

---

(١) د. فؤاد العطار ــ القضاء الاداري، المرجع السابق، ص٨٢.

(٢) د. محمود محمد حافظ ــ القضاء الاداري (دراسة مقارنة) الطبعة الثالثة، سنة ١٩٦٦، جـ٧٨.

(٣) د. محمد كامل ليلة ــ المرجع السابق، ص١٧٢.

٢ ــ من حيث الاجراءات والمواعيد:

تتولى الادارة الرقابة الادارية من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم من ذوي الشأن، وقد يكون التظلم ولائيا اذا قدم الى مصدر القرار، أو تظلما رئاسيا اذا قدم الى رئيسه، وقد يقدم التظلم الى لجنة مشكلة خصيصا لهذا الغرض[١].

على حين تتطلب الرقابة القضائية اتباع اجراءات اجراءات معينة خلال مواعيد ينص عليها القانون[٢]. والرقابة الادارية لا تحتاج ــ كقاعدة عامة ــ الى اجراءات أو مواعيد بخصوص التظلمات التي ترفع اليها.

وأحيانا يتطلب القانون ضرورة التظلم الاداري كشرط أساسي لطرح النزاع أمام القضاء، فيجب عندئذ أن يقدم التظلم الاداري خلال الميعاد المحدد للطعن القضائي، ومن ذلك ما ينص عليه قانون انشاء مجلس الدولة في مصر[٣].

---

(١) دكتور فؤاد العطار ــ المرجع السابق، ص٨٢.
ويلاحظ أن اللجان الادارية التي يناط بها أمر الرقابة على تصرفات الادارة في بعض الحالات ــ خطوة في طريق تدعيم الرقابة وتقويتها لحد ما ثم الانتقال بها ــ مع التطور ــ من صور الرقابة الادارية البحتة الى دائرة الرقابة القضائية والمتتبع لتاريخ الرقابة على أعمال الادارة في فرنسا يلمس بوضوح انها بدأت في شكل رقابة نابعة من الادارة نفسها ثم تطورت الى أن أصبحت رقابة قضائية يقوم بها القضاء الاداري، ونفس هذا التطور بشأن تلك الرقابة نجده كذلك في مصر حيث بدأت الرقابة ادارية ثم وصلت بانشاء مجلس الدولة الى الرقابة القضائية، ولكن ليس معنى تحول الرقابة من ادارية الى قضائية، وخضوع الادارة في تصرفاتها لرقابة القضاء، انتهاء فكرة الرقابة الادارية، وانما تبقى الرقابة الادارية دائما بجوار الرقابة القضائية ولكل منهما نطاقها ومداها.

(٢) د. محمد كامل ليلة ــ المرجع السابق، ص١٣٢، الهامش.

(٣) قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تنظيم مجلس الدولة حيث تنص المادة على (لا تقبل الطلبات الآن).
ب ــ الطلبات المقدمة رأسا بالطعن في القرارات الادارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثا ورابعا وتاسعا من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منها الى الهيئة الادارية التي أصدرت القرار أو الى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم وتبين اجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة.
(الجريدة الرسمية العدد ٤٠ الصادر في ٥ أكتوبر سنة ١٩٧٢).
وكان القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ في شأن تنظيم مجلس الدولة متضمنا في المادة ١٢ نصا يقضي بأن تبين اجراءات التظلم الاداري وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس الجمهورية وقد صدر هذا القرار ونشر في ــ

٣ ــ من حيث البت في التظلم:

يختلف موقف كل من جهة الادارة وجهة القضاء من حيث البت في الطلبات التي تقدم لكل منهما[1]. وكما سبق القول فقد تفصل فيها الجهة الادارية

الوقائع المصرية في العدد ٢٩ بتاريخ ١٢ ابريل سنة ١٩٥٩. وفيما يلي نصوص هذا القرار.

مادة ١ ــ يقدم التظلم الاداري الى الوزير المختص وذلك بطلب يقدم اليه مقابل ايصال بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول.

مادة ٢ ــ يجب أن يشتمل الطلب على البيانات الآتية: اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية وفي النشرة المصلحية أو تاريخ اعلان التظلم بالقرار. ويجب ان يبين في الطلب أيضا موضوع القرار والأسباب التي بني عليها التظلم ويرفق ما يرى تقديمه من مستندات.

مادة ٣ ــ يخصص في كل وزارة موظف أو أكثر لتلقي التظلمات وقيدها برقم مسلسل في سجل خاص يبين فيه تاريخ تقديمها، ويسلم التظلم ايصالا مبينا به رقم التظلم وتاريخ تقديمه أو يرسل اليه الايصال بطريق البريد الموصى عليه.

مادة ٤ ــ تبلغ التظلمات فور وصولها الى الجهة التي أصدرت القرار وعليها أن تبدي رأيها في التظلم ويرفق به جميع الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع ويرفع التظلم بعد استيفاء هذه الاجراءات الى الوزير في ميعاد لا يجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ تقديم التظلم.

مادة ٥ ــ يتولى فحص التظلمات مفوضو الدولة بالوزارات والمصالح أو من يندبهم الوزراء ومديرو المصالح لهذا الغرض وتعرض نتيجة الفحص على الوزير في ميعاد لا يجاوز ثلاثين يوما من تاريخ تقديم الطلب.

مادة ٦ ــ تتخذ الاجراءات اللازمة في التظلم في الميعاد القانوني ويبلغ صاحب الشأن بالنتيجة بكتاب موصى عليه.

ونرى أنه بصدور قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والنص فيه على أن اجراءات التظلم يصدر بها قرار من رئيس مجلس الدولة، لم يعد محل لاتباع الاجراءات المنصوص عليها في ذلك القرار، ونظرا لعدم صدور قرار من رئيس مجلس الدولة فانه يجوز للمتظلم ولائيا أو رئاسيا لامكان الطعن في القرار خلال المواعيد المنصوص عليها.

والجهة الادارية قد تفصل في التظلم (سواء بالقبول أو بالرفض) وقد تتخذ موقفا سلبيا فلا ترد على التظلم، ولكن المشرع في فرنسا ومصر اعتبر سكوت الادارة وعدم اتخاذها اجراء بشأن البت في التظلم بمثابة قرار رفض ضمني للتظلم، وقد حدد المشرع في فرنسا مدة للادارة تفصل خلالها في التظلم، وهذه المدة هي أربعة شهور تبدأ من تاريخ تقديم التظلم، وحدد المشرع المصري هذه المدة بستين يوما فاذا انتهت المدة دون فصل في التظلم أصبح للفرد من تاريخ انتهائها حق رفع دعوى الالغاء في خلال شهرين في فرنسا أو ستين يوما في مصر أي في خلال المدة المقررة في القانون لرفع دعوى الالغاء لأن التظلم في هذه الحالة يقطع سريان مدة الطعن القضائي بحيث تبدأ مدة جديدة للطعن من تاريخ البت في التظلم أو تركه دون فصل فيه وفوات المدة المحددة لذلك.

د. محمود محمد حافظ ــ المرجع السابق، سنة ٤٩٦.

د. سليمان الطماوي ــ الرقابة القضائية، دار الفكر العربي، سنة ٧٥ ص١٩٢، وما بعدها.

(١) د. محمد كامل ليلة ــ المرجع السابق، ص١٧٤.

سواء بالقبول أو بالرفض وقد لا يبت مصدر القرار أو رئيسه في التظلم. واذا كان الأصل هو ضرورة البت فيه. الا أنه قد يمتنع عن ذلك بيد أن هذا الامتناع لا يرتب سوى مسئولية الموظف التأديبية، وهذا يرجع الى تقدير الرئيس الاداري الأعلى. ولذلك حرص الشارع على أن يفوت على الادارة غرضها في حالة الامتناع عن البت في التظلم، فاعتبر سكوت الادارة مدة الستين يوما بمثابة قرار ضمني بالرفض يفتح ميعادا جديدا لرفع دعوى الالغاء[1].

وعلى العكس مما تقدم نجد الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى لا تستطيع اهمالها والتزام الصمت حيالها، ذلك أن سكوت القاضي وامتناعه عن الفصل في الدعوى يعتبر جريمة يعاقب عليها «تسمى جريمة انكار العدالة»[2].

٤ ـــ من حيث الحجية:

ان قرارات الادارة لا تتمتع بما للاحكام القضائية من حجية الشيء المحكوم به. والتي بمقتضاها توجد قرينة قاطعة على أن الحكم هو عنوان الحقيقة وهو التعبير الصحيح عن حكم القانون، فلا يمكن بعد صدوره نهائيا أن يكون محلا لمنازعة ما، بل يجب تنفيذه بالقوة عند الاقتضاء[3].

وتفترق الرقابة الادارية عن ذلك في أن القرار الذي تتخذه الادارة في شأن تظلم لا يحوز قوة الشيء المقضي به، فليس ثمة ما يمنع المتظلم من أن يعاود التظلم ثانية، كما يجوز للادارة ذاتها أن تراجع نفسها بناء على هذا التظلم الأخير أيا كانت المدة التي انقضت، مع ما قد يترتب على ذلك من الغاء القرار المتظلم منه أو تعديله.

---

(١) د. فؤاد العطار ـــ المرجع السابق، ص٨٥.
(٢) د. محمد كامل ليلة ـــ المرجع السابق، ص١٧٤.
(٣) د. محمود محمد حافظ ـــ المرجع السابق، ص٧٩.

٥ ــ من حيث مدى الرقابة:

الرقابة الادارية تكون أوسع مدى من الرقابة القضائية، اذ لا تقتصر الرقابة الادارية على سحب أو الغاء العمل الاداري لمخالفته القانون أو لسبب عدم الملاءمة[١]. على حين أن الرقابة القضائية تقتصر على البحث فيما اذا كان العمل الاداري موافقا للقانون أم غير موافق وليس للقاضي أن يبسط رقابته على ملاءمة القرار الاداري، وليس له أن يعدل هذا العمل، ذلك أن التعديل يتضمن أمرا صادرا من القضاء، وهو لا يملكه[٢]. واذا كان كل من الرقابة الشعبية والتنفيذية والقضائية يكمل كل نوع منها النوعين الآخرين، الا أن للرقابة القضائية على أعمال الادارة أهمية كبرى تميزها عن الرقابة الشعبية، والرقابة الادارية. فالقضاء هو حارس العدالة ومبدأ سيادة القانون حيث يتسم بالحيدة والاستقلال، ومن ثم كان الملاذ الأخير للفرد عندما تنتهك حقوقه المشروعة من جانب الادارة. وهو ضمان للأفراد من تعسفها وسوء استخدامها لسلطتها. من جهة أخرى فان هذه الميزات التي تنفرد بها الرقابة القضائية ادعى لأن تطمئن الادارة حين تعرض أعمالها على القضاء، اذ توضع في ميزان العدالة الذي لا يعرض لاختلال بسبب العوامل السياسية التي كثيرا ما تلعب مؤثراتها في الرقابة السياسية.

---

(١) د. فؤاد العطار ــ المرجع السابق، ص٨٥.

(٢) د. فؤاد العطار، المرجع السابق، ص٨٤.

الباب الثانى

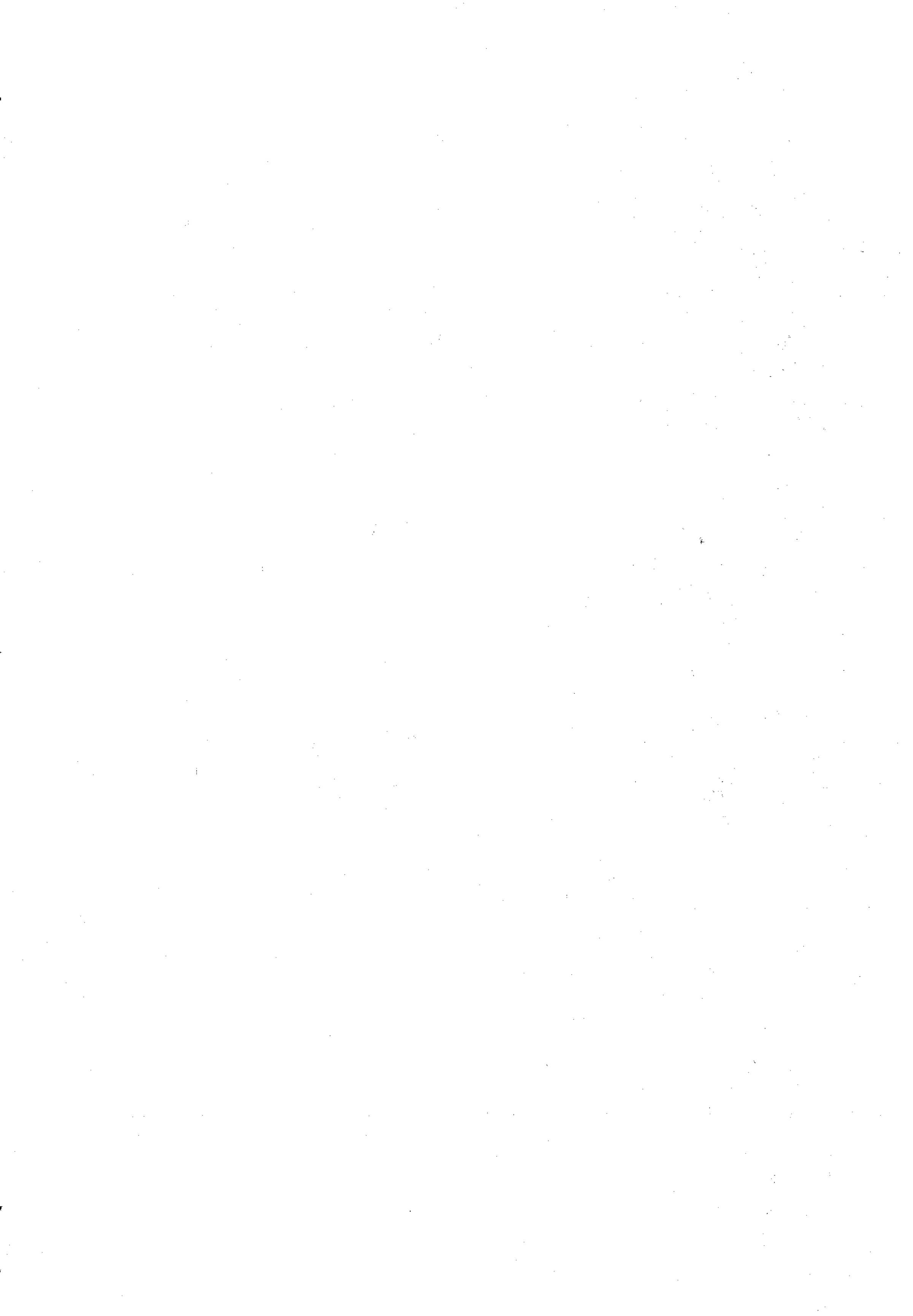
السلطة السياسية



يمارس الشعب باعتباره مصدر السلطات في الدولة رقابته على الادارة العامة بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وتتمثل الرقابة السياسية المباشرة على هذه الادارات في رقابة الرأي العام والصحافة والأحزاب، وذلك على عكس رقابته غير المباشرة اذ تتم عن طريق المجالس الشعبية التي تشكل من ممثلين عن الشعب، ويدخل في اختصاصهم من ثم مهمة الرقابة على أعمال الادارة العامة.

أنواع الرقابة السياسية

تتعدد أنواع الرقابة السياسية، وسنعرض هنا ببيان موجز لتقسيم من تقسيماتها، وهو تقسيمها الى رقابة مباشرة وأخرى غير مباشرة وسيكون ذلك في فصلين متتالين:



الفصل الأول

الرقابة السياسية المباشرة

عرفت الرقابة السياسية منذ أقدم عصور التاريخ، فقد كان للمواطنين في روما في ظل قانون اكيليا حق توجيه الاتهام العلني الى الموظفين أمام هيئة محلفين تضم خمسين شخصا[1].

وتقترن الرقابة الشعبية عادة بالمناخ الحر الديمقراطي الذي يجعل الرقابة على تصرفات السلطة الادارية أمرا ميسرا لأجهزة الرقابة الشعبية، في ظل نظام تكفل فيه حرية الرأي والاجتماع وحرية الصحافة، وهذه الحريات جميعها كفلها الاعلان العالمي لحقوق الانسان[2]. وعلى النقيض من ذلك فان نظم الحكم الديكتاتورية والشمولية يشيع فيها مناخ استبدادي تهدد فيه حقوق الأفراد وحرياتهم، ويستحيل معها مراقبة السلوك الاداري مما يشجع على الانحراف.

وصور الرقابة الشعبية ليست واحدة، فهي تختلف بحسب طبيعة النظام السياسي. كما أن مناخ الرأي العام في دولة يسمح بالتركيز على وسائل بعينها مما لا يتيحه ظروف المناخ السائد في دولة أخرى[3].

وتتمثل رقابة الشعب على أعمال الادارة في رقابة الرأي العام، ورقابة الأحزاب، ورقابة الصحافة وأجهزة الأعلام.

---

(١) د. حمدي أمين ــ نظرية الكفاية في الوظيفة العامة (دارسة الأصول العامة للتنمية الادارية وتطبيقاتها المقارنة) رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٦٦، ص١١٥.

(٢) المادتان ١٩، ٢٠ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان.

(٣) د. اسماعيل صبري مقلد ــ دراسات في الادارة العامة، مرجع سابق، ص٢٩٤.

١ ــ الرأي العام:

بالرغم من اتفاق رجال القانون والسياسة والاجتماع والاقتصاد وعلم النفس الاجتماعي بأهمية الرأي العام، الا أنهم اختلفوا في ايجاد تعريف محدد ودقيق لهذا المصطلح. وهذه الاختلافات حول تعريف الرأي العام قد تنبع من اختلاف النظرة للرأي العام تبعا لاختلاف طبيعة تخصص كل من رجال القانون والسياسة أو الاجتماع والاقتصاد وعلم النفس الاجتماعي، كما قد تنبع هذه الاختلافات من التباين في وجهات النظر الاجتماعية والسياسية.

ولذا نجد تعريفات عديدة لأساتذة من رجال السياسة والقانون والاجتماع والفلسفة تلقي الضوء عليه وتوضح مدلوله، ومن هذه التعريفات التي قيلت في الرأي العام انه اصطلاح يستخدم للتعبير عن مجموعة من الآراء التي يدين بها الناس ازاء المسائل التي تؤثر في صالح الجماعة[١].

ويعرفه (جيمس ت. يونج James T. Young) قائلا:

الرأي العام هو الحكم الاجتماعي لجماعة ذات وعي ذاتي على موضوع له أهمية عامة بعد مناقشة عامة مقبولة[٢].

ونلاحظ أن هذا التعريف يرتبط بالنظرة الاجتماعية للرأي العام، بالاضافة الى أنه لم يعطنا مفهوما واضحا للرأي العام. كما ان عباراته ينقصها التحديد.

أما (ر.هـ. جولت R.H. Gault) فانه قد ذهب الى القول لتعريف الرأي

---

(١) د. عادل الصيرفي ــ الرأي العام، مجموعة مذكرات، كلية الآداب، قسم الأعلام، ص١٠.

(٢) Harwood L. Childs: «Public Opinion; Nature, Formation and Role» (1) (D. Van Nostrand Company, New York). p.1. (Public Opinion is the racial judgement of a self-conscious community on a question of general import after rational public discussion).

العام بأنه (... فهم معين للمصالح الأساسية يتكون لدى كافة أعضاء الجماعة.. ذلك هو الرأي العام)[1].

وهذا التعريف كسابقة منتقد اذ أنه يقف عند حد الفهم فقط للمصالح العامة الأساسية وهذا يثير أولى مراحل تكوين الرأي العام ولم يصل لمرحلة ابداء الرأي وظهور اتجاهات معينة لدى الجماهير، تحدد ما تريده، اضافة الى أنه اشترط أن يتكون الفهم لدى كافة أعضاء الجماعة، وهذا مستحيل بلا شك أن يتفق جميع الشعب على فهم وادراك موضوع معين والانتهاء على رأي واحد تجاهه، ولذا فان مبدأ الأغلبية للتعبير عن الرأي العام هو المبدأ المفضل دون اشتراط رأي جميع أعضاء الجماعة للاستحالة التي ذكرناها.

ويعرفه (وليم البيج William Albig) بأنه (الناتج عن عملية تفاعل الاشخاص في أي شكل من أشكال الجماعة أو هو موضوع معين، يكون محل مناقشة في جماعة ما).

— «تعبير أعضاء الجماهير عن الموضوعات المختلف عليها فيما بينهم».

— «مجموعة الاتجاهات التي تسيطر على الجماعة ازاء مشكلة ما وتعبر عن رأي الأغلبية»[2].

ومن التعريفات التي أعطيت كذلك للرأي العام أنه (الحكم الذي تصل اليه الجماعة في قضية ما ذات اعتبار ما)[3].

وعرف بأنه (الفكرة السائدة بين جمهور من الناس تربطهم مصلحة

---

(١) R.H. Gault: «Social Psychology». (New York, Henry Holt, 1923) pp. 176-177.
(A certain apprehension of common and fundamental interests by all members of the group. This is public opinion).

(٢) نقلا عن د. أحمد محمد أبو زيد: سيكولوجية الرأي العام ورسالته الديمقراطية (عالم الكتب سنة ١٩٦٨) هامش ص٣٥.

(٣) د. محمد عبدالقادر حاتم، الاعلام والدعاية (مكتبة الانجلو المصرية سنة ١٩٧٢) ص١٢٤.

مشتركة ازاء موقف من المواقف، أو تصرف من التصرفات أو مسألة من المسائل العامة، التي تثير اهتمامهم أو تتعلق بمصالحهم المشتركة)[1].

والرأي العام بنصه المعروف اليوم يعتبر مظهرا مباشرا لوجود المجتمع السياسي فهو يعاصر وجود الظاهرة البشرية في صورة مجتمعات، ويرتبط وجودا وعدما بالوعي السياسي لدى شعب من الشعوب. ومن ثم فانه ينشأ نتيجة نشأة الوعي السياسي لدى جماهير الشعب، حيث سيقوم بمساعدتها في أعمال الرأي والفكر وابداء وجهات النظر تجاه ما يثور من جدل ونقاش حول القضايا العامة التي تمس مصالح الشعب.

ولقد وضع الاسلام أصولا عامة للحكم منها (مبدأ الشورى) وذلك بضرورة الرجوع الى الشعب للتشاور فيما يهم المسلمين كذلك اعترف الاسلام بالحقوق والحريات. منها حق الملكية الفردية والجماعية وأقام الاسلام حرية الرأي وحرية العقيدة وغير ذلك من الحريات مثل كفالة الحرية الشخصية، ووضع الاسلام ضوابط على ممارسة هذه الحقوق وتلك الحريات بما يوازن بينها وبين مبادىء التكافل الاجتماعي، ولم يقف الاسلام عند هذا الحد بل أقر أيضا حق الشعب مقاومة طغيان الحاكم والثورة عليه (فالخليفة كان مقيدا) باتباع أحكام القرآن والسنة واجماع الصحابة فاذا خرج عنها وجبت معصيته[2] والاجماع في الاسلام لعب دورا هاما في التشريع الاسلامي وفي الحياة الاسلامية.

ولقد ازداد اهتمام رجال القانون والسياسة والاجتماع...الخ بالرأي العام، فهذا هو (أ.ث. بنتلى) نراه يكتب ويقول: (ان الذي يكتب عن الدولة. عن

---

(١) د. ابراهيم امام ــ الاعلام والاتصال بالجماهير (مكتبة الانجلو المصرية ــ الطبعة الأولى سنة ١٩٦٩)، ص٢٠٥.

(٢) د. ثروت بدوي ــ أصول الفكر السياسي، ص١٠٧.

القانون. عن السياسة. دون أن يقترب من الرأي العام ويتفهمه. فانه ببساطة يتجاهل أهم الأسس التي تقوم عليها هذه الدراسة)[1].

فالرأي العام يقصد الواجهة الحقيقية للديمقراطية الشعبية، ولذلك فاننا نرى أن النظم الديمقراطية تسعى لتنمية الوعي السياسي لدى الجماهير وتجعل الحقائق كاملة أمامها لكي يتمكن الرأي العام من ممارسة دوره في المشاركات السياسية.

ولقد أولى العالم المعاصر الرأي العام عناية فائقة لما له من تأثير خطير على مجريات الأحداث يتأثر بها ويؤثر فيها ليس على نطاق محلي أو اقليمي فحسب بل على نطاق العالم بأسره في أحيان كثيرة.

ولذلك فالرأي العام القويم هو الذي ينتج عن ارادة شعبية حكيمة مستنيرة قادرة على أن تقود وتهدي[2].

والرأي العام المستنير يمثل قيدا حقيقيا خطيرا يحول دون أن تمارس السلطة على نحو لا يتفق مع ضمير الجماعة وتصورها للقانون[3].

والشكل الذي يتخذه الرأي العام مستمد من مقومات نفس المجتمع، وهو وظيفة من نفس وظائف المجتمع يتأثر بما في المجتمع من تفاعلات وما يطرأ عليه من أوضاع[4].

---

(١) Harwood L. Childs: «Public Opinion; Nature, Formation and Role», p.i.
(He, who writes of the state, of law, or of politics, without first coming to close quarters with public opinion is simply evading the very central structures with his study).

(٢) د. رمزي الشاعر ــ النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، سنة ١٩٧٠، ص٢٩٨.

(٣) د. يحيى الجمل ــ الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص١٣٣.

(٤) د. رمزي الشاعر ــ النظرية العامة للقانون الدستور والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، سنة ١٩٨٢.

وأبرز مثل لرقابة الرأي العام يظهر في نظام الديمقراطية شبه المباشر، حيث يقوم الى جانب الهيئة التشريعية حق اجراء الاستفتاء الشعبي والاقتراح الشعبي والاعتراض الشعبي واقالة النائب بواسطة الناخبين[1].

مما تقدم وكنتيجة طبيعية لتطور الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتقدم أساليب العلوم والتكنولوجيا الحديثة وما واكب ذلك من تطور هائل في وسائل المواصلات وأساليب الطبع والنشر، وتوسع وتطور أجهزة الأعلام من مقروءة ومرئية ومسموعة، فان الرأي العام يعتبر قوة لها تأثيرها في مجتمعنا الدولي المعاصر.

واذا كان كلامنا ينصب على الرقابة المباشرة التي يمارسها الرأي العام على أعمال الادارة العامة فانه يمارس أيضا رقابة غير مباشرة من خلال الأجهزة النيابية أو التشريعية، لأن تشكيل هذه الأجهزة في الأنظمة الديمقراطية يقوم على مبدأ الانتخاب الشعبي المباشر. وعلى ذلك فان هذه الأجهزة تحتاج الى ثقة الرأي العام، والا فقد المبرر الشرعي لوجودها. وللرأي العام دور مؤثر في فاعلية الرقابة الادارية، فان وجود رأي عام قادر حول الرقابة الادارية ينير لها الطريق ويعصمها من الخطأ[2].

٢ ــ الأحزاب:

يقصد بالحزب جماعة متحدة من الأفراد، تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين[3]. ولم تأخذ الدول

---

(١) د. مصطفى كامل ــ شرح القانون الدستوري، طبعة ١٩٥١ ص١٩٦ وما بعدها، د. سليمان الطماوي ــ الوجيز في نظم الحكم والادارة، سنة ١٩٦٢، دار الفكر العربي، ص٨٩. د. كامل ليلة ــ النظم السياسية المقارنة (الرسالة الأولى ــ التطورات الدستورية العالمية)، سنة ١٩٦٣، مطبعة الاعتماد، ص٢٦ وما بعدها.

(٢) د. بكر القباني ــ الوجيز في الادارة العامة، مرجع سابق، ص١٧٥.

(٣) د. سليمان الطماوي ــ السلطات الثلاث، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، وأنظر د. رمزي الشاعر ــ الأيدلوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة عين شمس، ١٩٧٩، ص١٠٤ وما بعدها.

بأسلوب واحد في نظامها الحزبي، فمن الدول ما تسمح أنظمتها السياسية بتكوين أحزاب ومنها ما لا يسمح بذلك. واذا نظرنا الى الدول التي تأخذ بالنظام الحزبي نجد دولا تأخذ بنظام تعدد الأحزاب بينما تأخذ دولا أخرى بنظام الحزب الواحد كما في النظم الماركسية[1].

والأحزاب السياسية ظاهرة حديثة لأن النظام النيابي الذي تعتبر الأحزاب السياسية ربيبته، هو نظام حديث[2] فقد أخذت بها دول أوروبا الآخذة بمبادىء الديمقراطية باعتباره ضرورة لازمة تقتضيها طبيعة النظام الديمقراطي[3]. فلقد تبينت الشعوب الغربية أن الأفراد المبعثرين لا يستطيعون مقاومة الانحراف والتعسف في استعمال السلطة بدون وجود تكتلات تقاومها وتقف صلبة في مواجتها، ولذلك بدأت منذ أواخر القرن الثامن عشر هيئات وجمعيات ومنظمات تشتغل بالسياسة وهي التي انتهت بعد تطور طويل الى أن تصبح الأحزاب السياسية المنظمة[4].

والأحزاب عنصر هام من عناصر الرقابة، اذ تستطيع من خلال المؤتمرات والجلسات التي تعقدها والصحف التي تصدرها أن تقوم بانتقاد الحكومة وكشف الانحرافات التي تضع يدها عليها أمام الرأي العام، وهذا من شأنه خلق وعي سياسي لدى الشعب مما يمكن من المشاركة في المسائل العامة واجراء رقابتهم على تصرفات الدولة[5].

ونلاحظ أن مدى الرقابة يختلف بحسب الايدلوجية السائدة في الدولة والنظام السياسي القائم. ففي الاتحاد السوفياتي يتولى الحزب جميع أنواع الرقابة

---

(١) د. محمد عصفور ــ أزمة الحريات العامة في المعسكرين الشرقي والغربي، طبعة أولى، ١٩٦١، ص١٧٤.
(٢) د. سليمان الطماوي ــ السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص٥٣٧.
(٣) د. عبدالحميد حسن العسيلي ــ المرجع السابق، ص٦٢٠.
(٤) د. محمد عصفور ــ المرجع السابق، ص١٧٤.
(٥) Guirand, «L'Autorite Executif», Paris 1938, p.112.

على أعمال الادارة سواء منها السابقة أو اللاحقة وسواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، وقبل أن تقوم الجهة الادارية باصدار قرار هام يجب الاسترشاد بتوجيهات الحزب الذي يقع على عاتقه مراقبة تنفيذ هذه القرارات(١).

كما أن الحزب يقوم بترشيح الأعضاء الذين يصير انتخابهم لمجالس السوفيات(٢).

والأحزاب التي من هذا النوع قليلة، ولم تتحقق بصفة كاملة الا في الأحزاب الشيوعية التي تؤمن بالفلسفة الماركسية في الحياة(٣)، كما ان هذه الصفة تتحقق بدرجات متفاوتة في الأحزاب الاشتراكية والأحزاب الدينية والأحزاب الفاشية، فهذه الأحزاب تقوم على أساس مذهب معين Doctrine coherante يؤمن بها أعضاؤه ومن هنا كانت قوة هذه الأحزاب(٤).

واذا كان ثمة اجماع على حاجة النظام النيابي الى تنظيمات سياسية فان نظام الأحزاب له أنصاره(٥) وله معارضيه.

فيقرر بعض الكتاب أن الشعب انما يحكم بواسطة الأحزاب السياسية Political Parties وهذه هي الطريقة الوحيدة التي تكفل المسئولية أمام الشعب(٦)

---

(١) مادة ١٤١ من الدستور السوفيتي.
أنظر د. السيد خليل هيكل ــ الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية، منشآت المعارف بالاسكندرية، ص٣٠٦، ومشيرا فيه الى مراجع: ص١٤٣ــ٢٠٦ وص٢٦، ٢٧ Denisov Kirichenko Corchenin

(٢) مادة ١٤١ من الدستور السوفيتي.

(٣) د. سليمان الطماوي ــ السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص٧، ٥.

(٤) المرجع السابق، ص٥٢٧، د. سليمان الطماوي.

(٥) يقرر السير توماس «أ» ماي «أن المعارضة قد تخدم الأمة أحسن بكثير من خدمة الحكومة لها، وأن الشعب الانجليزي مدينا بحقوقه وحرياته للمعارضة، فقد قاومت المعارضة السلطة المستبدة، ولذلك يرجع الفضل أساسا في تمتع الشعب بحقوقه نتيجة اصرارها القوي وتصميمها على نيلها، فعن طريق الحجة والمناقشة أمكن أن يربى شعب حر على الحكومة الذاتية، وأمكن لكل مصلحة ومبدأ أو رأي أو نظرية وفكرة معبر عنها.

(٦) أنظر د. محمد عصفور ــ أزمة الحريات، مرجع سابق، ص١٧٧. «Public Bureaucracy», James A. Medeiron and David E. Schmitt, Wadsworth Publishing Company, Inc. 1977. p.163.

كما انتقد بعض الكتاب النظام الحزبي فان نظام الأحزاب المتعددة الذي تأخذ به الدول التي تطبق الديمقراطية السياسية أو التقليدية أذ تسود هذه الدول ظاهرة ضعف الحكومات وقصر عمرها ونكون الوزارات عادة ائتلافية تشكل من عدة أحزاب. وهذا ما تحقق بصورة واضحة في فرنسا في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة حيث لم تكن تمكث الوزارة في الحكم الا شهورا ولهذا صمم ديجول على مقاطعة الحكم حتى يعدل الدستور ونظام الانتخابات ونجح فعلا في اسقاط الجمهورية الرابعة واقامة الجمهورية الخامسة التي نجحت في اقامة الاستقرار في فرنسا[١].

كما وجه نقد آخر الى نظام تعدد الأحزاب اذ من شأنه التأثير على فعالية هذا النظام في الرقابة التي يباشرها على أعمال الادارة، اذ قيل عن الأحزاب انها هيئات غير مسئولة يتسم عملها عادة بالسرية ولا يطلع عليها الجمهور وتخضع عملا لتوجيهات اللجان العليا للأحزاب ولا يقتصر هذا الخضوع على النواب بل انه يمتد الى الوزراء انفسهم[٢].

كما انتقد نظام الحزب الواحد بأنه يتطلب من أعضائه الطاعة العمياء والتزاما بالغ القسوة، يتمثل في حركات التطهير وفي شروط الانضمام[٣].

وهذا النظام القائم على الحزب الواحد، يغير من التطبيقات المألوفة في النظام النيابي:

فالحزب هو الذي ينتقي المرشحين في كافة المجالات ويقدم مرشحا واحدا وليس أمام الناخبين الا أن يقبلوه أو أن يرفضوه.

---

(١) د. سليمان الطماوي ــ السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص٥٣٤.
(٢) د. سليمان الطماوي ــ المرجع السابق، السلطات الثلاث، ص٥٣٩.
(٣) د. سليمان الطماوي ــ ثورة ٢٣ يوليو بين ثورات العالم، ص١٤٦، دار الفكر العربي.

والحزب هو الذي يختار أعضاء الحكومة وكبار أعضاء الجهاز التنفيذي في كافة المجالات.

كما يسيطر على الصحافة وأجهزة الأعلام والحزب هو الذي يرسم خطط الدولة في كافة المجالات: الاقتصادية والسياسية والاجتماعية...الخ.

وعندنا ان نظام الحزب الواحد منتقد اذ انه الذي يركز السلطة في يد الحزب، ذلك أن جميع أعضاء الحزب هم الذين ينتخبون أعضاء الهيئة التي تختار من يقوم بعمل الادارة التنفيذية في الدولة، والحزب هو الذي يضع سياسة أو فلسفة الحكم التي لا يجوز لأي عضو أن يستبدلها أو لا ينفذها، ومن ثم فان ذلك معناه سيادة الرأي الواحد الذي لا يوجد من يعارضه أو يفنده أو يعترض عليه اذ أن سلطة الحزب هي التي تعلو جميع السلطات، وتراقب مختلف الأعمال التي تجري في الأجهزة التنفيذية (الحكومة). كما هو الحال في روسيا مهد الشيوعية التي هي وليدة الماسونية كما جاء في بيان صدر عام ١٩٤٠م بأن (الماركسية واللاقومية هما سند الماسونية لأن مؤسسيها كارل ماركس وانجلز وهما من أعضاء الماسونية السرية وبفضلهما صدر البيان الشيوعي المشهور)[١].

فالحزب الواحد كما في الأحزاب الشيوعية مطبق على السلطة ولا يستطيع الشعب الفكاك من سلطانها بل تتطلب من الأعضاء الطاعة العمياء.

٣ ــ الصحافة وأجهزة الأعلام:

(أ) الصحافة:

ذهب ولبور شرام الى القول (ان الطباعة قد ساهمت في حركة النهضة

---

(١) أنظر مقالنا «أبعاد سياسية التدخل السوفيتي في دول العالم النامي بين مبدأ بريجنيف ومبادىء الأمم المتحدة» ــ الجزيرة، العدد ٤٠٧٤، صفر ١٤٠٤هـ ــ الموافق نوفمبر ١٩٨٣م.

وانها قد ساهمت أيضا في اشعال الثورة الفرنسية والأمريكية بنشر الآراء والأفكار[١]. وتعتبر الصحافة من أهم وسائل الأعلام تأثيرا في الرأي العام. فالكلمة اذا كانت مكتوبة تؤثر بدرجة كبيرة على القارىء عما لو كانت مسموعة فقط. فالكلمة المكتوبة تتيح للقارىء فرصة كافية لاستيعاب معناها ومدلولها. وتترك له حرية اختيار الوقت المناسب للرجوع اليها لقراءتها والاستمتاع بها. والقارىء بامكانه انتقاء وقراءة ما يريد وترك ما لا يريد جانبا. ولذا نجد أن الصحافة سلاح خطير من أسلحة الأعلام المتنوعة تلعب دورا هاما في عملية التأثير على الآراء وتكوينها وتعديلها وتوجيهها للوجهة المنشودة[٢].

والصحافة كانت خلال الثورات الأمريكية والفرنسية وفي أوروبا والشرق تربة خصبة بذرت بذور الديمقراطية الحديثة، وأثرت بذلك في الشعوب ولذا وصفها الكاتب الفرنسي (Emile de Gurardin) بأنها هي السلطة الرابعة[٣]

ويختلف دور الصحافة في تكوين الرأي العام حسب طبيعة نظام الحكم القائم، فالصحافة في مجتمع ديمقراطي تختلف عن الصحافة في مجتمع شيوعي.

فالصحافة في الاتحاد السوفياتي ــ مهد الشيوعية ــ ليست حرة كما يدعون بل انها مقيدة، بموجب نص الدستور السوفياتي، بأن تزاول العمل وفقا لمصالح الطبقة العاملة، وتوطيدا لدعائم النظام السوفياتي، فحرية الصحافة في النظام الشيوعي هي حرية موجهة توجيها كاملا، لدعم النظام الشيوعي ولضمان تكوين رأي عام مؤيد للنظرية الماركسية اللينينية، في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها، وبناء على ذلك فان رجال الصحافة

---

(١) Wilbur S. Chramm: «Responsibility in Mass Communication» (Masper and Rou, Publishers 1957) p.13.

(٢) Harwood L. Childs: «Public Opinion; Nature, Formation and Role». (D. Van Nostrand Company Inc. 1964).

(٣) د. فتحي الابياري ــ الرأي العام والمخطط الصهيوني (المجلس الأعلى للشئون الاسلامية ١٩٦٩).

الشيوعية مقيدون في كتاباتهم بالخط الشيوعي، لا يستطيعون الخروج عنه، فان خرجوا عدوا منشقين واعتبروا خونة، ومهمتها تنظيم قرائها خلف السياسات القائمة، والقيام بحملات تربوية ودعائية وتثقيفية تساعدها في التأثير على الرأي العام وضمان استقطابه لصالح سياسة الحزب)[١].

أما في النظم الديمقراطية فان الصحافة تعد من أهم الوسائل للتعبير عن آراء المواطنين[٢].

ولذا نجد أن معظم دساتير الدول الديمقراطية تحرص على النص على حرية الصحافة وحرية القول فعلى سبيل المثال نص دستور الولايات المتحدة الأمريكية على حرية الصحافة[٣].

والمتتبع للسياسة الأمريكية، يرى أن رجال الكونجرس يولون اهتماما كبيرا لما في الصحف وغيرها من أجهزة الأعلام المختلفة[٤].

وقد أصبحت الصحافة بلا منازع أداة الرأي العام الأولى في التعبير عن اتجاهاته واحتياجاته ورغباته، فمن خلالها يستطيع أن يمارس النقد للأخطاء والعيوب التي تطبع عمل الجهاز الحكومي ويكشف عن المعوقات ويحدد مصادر الخلل، وليس من قبيل المبالغة ان تسمى الصحافة بالسلطة الرابعة تدليلا على خطورة المهام التي تقوم بها الرقابة الصحفية على أعمال أجهزة الحكم ومؤسساته.

---

(١) د. محمد عصفور ــ أزمة الحريات في المعسكرين الشرقي والغربي، الطبعة الأولى سنة ١٩٦١م. ص١٩ وما بعدها، مطبعة لجنة البيان العربي.

(٢) د. عبدالله اسماعيل البنستاني ــ حرية الصحافة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق ــ جامعة القاهرة سنة ١٩٥٠، ص٧.

(٣) Leonard W. Doob: «Public Opinion and Propaganda» Anchor Books, 1966 Second Edition. p. 424.

(٤) Robert E. Lane & David O. Sears «Public Opinion: Foundations of Modern Political Science Series» 1964. p.5.

وتتوقف أهمية الصحافة في مراقبة أجهزة الادارة العامة وانتقادها، اذا ما ارتكبت أخطاء جسيمة، على مدى الحرية المكفولة في الدول للصحافة، وحرية الصحافة من الحريات التي كفلتها معظم الدساتير. وهي حق الفرد في التعبير عن آرائه ومعتقداته بواسطة المطبوعات بمختلف أشكالها من كتاب أو مجلة أو جريدة أو اعلان، دون أن تخضع هذه المطبوعات للاجازة أو الرقابة السابقة ضمن حدود القانون، مع مسئولية مؤلفيها مدنيا وجنائيا بقصد الاطلاع على سير الحوادث[1].

وقد لحق مفهوم حرية الصحافة تطور عميق في الوقت الحاضر، فلم يعد يعني تحرر الصحفي من الناحية القانونية فحسب، بل أصبح يعني علاوة على ذلك ضرورة تحرره الاقتصادي أيضا مع توفير الامكانيات المادية التي تمكنه من كتابة ما يشاء ونشره في حدود القانون[2].

وأكثر الوسائل التي تتبعها الصحافة في قيامها بمهمة الرقابة على عمل الجهاز التنفيذي تتحصل في الآتي:

١ ــ نشر شكاوى المواطنين وتعليقاتهم على بعض الأوضاع التي تتم داخل الجهاز التنفيذي للدولة، وتفرد الصحف عادة أبوابا خاصة لمثل هذه الشكاوى والتعليقات.

٢ ــ التحقيقات الصحفية عن أوضاع العمل في الأجهزة الحكومية وتوضيح ما يكتنفها من معوقات وأخطاء وعيوب، واعطاء صورة واقعية وكشف أسباب القصور والانحراف.

---

(١) د. ثروت بدوي ــ النظم السياسية، الجزء الأول، النظرية العامة للنظم السياسية، .طبعة سنة ١٩٦٤، ص٣٧٦.

(٢) د. عبدالله اسماعيل البستاني ــ حرية الصحافة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة القاهرة، سنة ١٩٥٠، ص١٧.

٣ ــ نشر التصريحات والبيانات التي تصدر عن المسئولين في الجهاز مع التعليق عليها وتحليلها وابراز الهدف منها.

وتظهر أهمية الصحافة في تمكين الشعب من مراقبة أعمال الأجهزة الحكومية من ناحيتين:

أولا: واجبها في مراقبة الادارة مراقبة حقيقية بانتقاد تصرفاتها وانتقادها اذا ما حادت عن أهدافها وارتكبت أخطاء تضر بمصالح الشعب.

ثانيا: دورها في تكوين الرأي العام ورفع مستواه السياسي والمعنوي.

مما تقدم يتضح لنا مدى ما للصحافة من أهمية كبرى في تكوين الرأي العام والتأثير عليه. فالصحافة تعد بلا منازع مدرسة عامة يردها الجميع ويستمتع بما تكتبه. ولذا فهي بهذه المثابة المعلم للرأي العام تزوده بالأنباء والآراء والمعلومات لكي يستطيع أن ينضج وأن يكون عالما بما يدور حوله في عالمنا المعاصر.

فالصحافة بما تقدمه من تحقيقات ومقالات وأحاديث وغيرها من محتويات الصحافة الحديثة تؤثر تأثيرا بالغا على أفكار القراء وتعتبر بهذه الوظيفة التي تقدمها مرشدا لجماهير القراء وتزويدهم بكل ما هو مفيد.

والصحافة تقوم بدور هام في كشف اتجاهات الرأي العام، وذلك بنشر آراء ورسائل القراء والتي تعبر عن اتجاهات الرأي العام تجاه كافة المشاكل العامة وبذلك تستطيع الحكومة ــ بالاطلاع على هذه الآراء وتلك الرسائل ــ ان تحلل اتجاهات الرأي العام، فتعمل على تحقيق رغبات شعوبها حتى لا تكون قراراتها بعيدة عن تأييد الرأي العام، فالصحافة تقوم بدور قناة الاتصال بين

الجماهير وحكوماتها، وتعمل على اتصال الأفكار والآراء بين الناس وهو ما يعْتبر من أثمن الحريات والحقوق لدى الأفراد[1].

والصحافة لن تؤدي دورها كاملا الا اذا كانت صحافة حرة، فالصحافة الحرة تعبير عن الرأي العام وسلاح من أسلحته الحاسمة في الضغط على الممارسين للسلطة اذا ما أرادو! ان ينحرفوا عما يريده الرأي العام، والصحافة لا تكون حرة كذلك اذ كانت خاضعة لمؤسسات اقتصادية تعبر عنها ولا تعبر عن جماهير الناس، والصحافة لا تكون حرة اذا كانت خاضعة لأجهزة السلطة، ذلك أنها ستكون عندئذ بوقا للحكام لا تعبر عن الرأي العام ولا تعتبر قيدا على هؤلاء الحاكمين[2].

ب ـــ الاذاعة والتلفزيون:

وهناك وسائل أخرى يمكن أن تمارس من خلالها الرقابة الشعبية وهي وسائل الأعلام الأخرى كالاذاعة والتليفزيون والسينما وغيرها، فهي لا تختلف عن الصحافة من حيث أثرها في توجيه الرأي العام[3]، ولا شك أن ممارسة الرقابة عن طريق الصحافة وأجهزة الأعلام أصبحت تشكل دعامة أساسية من دعامات الحكم الديمقراطي لا تقل أهميتها عن الرقابتين التشريعية والقضائية وتعتبر ضمانا بالغ الأهمية للأفراد ضد الانحراف والتعسف في استعمال السلطة والسلبية والبيروقراطية المضرة[4].

---

(١) د. أحمد سويلم العمري ـــ الرأي العام والدعاية، ص١٠٠، الدار القومية للطباعة والنشر.
(٢) د. يحيى الجمل ـــ الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص١٢٥.
(٣) د. عبدالله اسماعيل البستاني ـــ حرية الصحافة، دارسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق ـــ جامعة القاهرة، سنة ١٩٥٠، ص٢٠١.
(٤)

(١) الاذاعة:

منذ اختراع الراديو والاذاعة تمثل مكانا هاما وحيويا بين أجهزة الأعلام المختلفة فهي تخاطب العقول بواسطة الكلمة المسموعة على أمواج الأثير، ولذلك اهتمت كافة الدراسات والأبحاث الاذاعية بتطوير فن الكلمة المنطوقة الذي هو فن المخاطبة، ولذا فلها تأثيرها البالغ في الرأي العام المحلي والعالمي فموجات الاذاعة تخترق أنحاء العالم، حيث أن موجة الأثير تدور حول الكرة الأرضية في زمن مقداره ثانية[١].

وجميع دول العالم تمد سلطتها ورقابتها على الاذاعات المحلية بها ما عدا الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تخضع الاذاعات المختلفة لملكية الأفراد والجماعات[٢].

ولقد كانت الحربان العالميتان الأولى والثانية من الأسباب الرئيسية التي خلقت الاهتمام البالغ بالاذاعات، حيث استخدمتها كافة الدول المتحاربة في توضيح موقفها وفي مهاجمة الطرف الآخر. ومن أهم الدول التي أولت عناية فائقة بالاذاعة ألمانيا النازية وروسيا، ثم تبعتها باقي الدول ومنها بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، ثم تتابعت الدول بعد ذلك بالاهتمام بالاذاعة[٣].

وفي العصر الحديث أصبحت الاذاعة سلاحا قويا لمن يجيد استخدامه لتكوين الرأي العام والتأثير عليه بصرف النظر عن الحواجز الجغرافية والزمنية، فهي تصل لجميع طبقات الشعوب.

---

(١) د. عبداللطيف حمزة ــ الاعلام والدعاية، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف ببغداد ١٩٥٦، ص١٠٩.

(٢) Leonard W. Doob «Public Opinion and Propaganda» Anchor Books, 1966 Second Edition. p.463.

(٣) Harwood L. Childs «Public Opinion: Nature, Formation and Role» (D. Van Nostrand Company Inc. 1964. p.35.

والاذاعة تقوم بدور بارز في الترويج للآراء والمعتقدات السياسية المختلفة وفي محاولة ايجاد الترابط بين الجماعات المكونة للشعوب المختلفة، وتحقيق وحدة الفكر والرأي والشعور مما يضمن تماسك الأمة وسلامة الدولة[١]. وهذا ما يخفف من العصبيات والاقلال من شأنها.

(٢) التلفزيون:

والتليفزيون بدأت فكرته تتطور منذ أواخر القرن التاسع عشر، وذلك بفضل اكتشافات العلماء التي بدأت بقيام العالم (بازليوس) عام ١٨١٧م بفصل عنصر (السيلينيوم) الذي يتميز بحساسيته الكهربائية الشديدة[٢].

أما في انجلترا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا والاتحاد السوفياتي فان التجارب بدأت اعتبارا من عام ١٩٣٠م.

وفي بريطانيا فقد بدأت أول استخداماته بصفة منتظمة في نوفمبر ١٩٣٦م[٣] وبعد ذلك تطور استخدام التليفزيون وأدخلت عليه تحسينات كثيرة باستخدام الوسائل العلمية الحديثة، وانتشر استخدامه في دول العالم وسارعت الدول الى اقتنائه كوسيلة اعلامية ذات أهمية كبرى للتأثير على جماهير الشعب.

والتليفزيون اختراع ساهم بخطوات كبيرة في تطور المجتمع البشري حيث ساعد الانسان على أن يرى ويسمع أي حدث في لحظة وقوعه في أي مكان من العالم[٤].

---

(١) د. مختار التهامي ــ الاعلام والتحول الاشتراكي، الطبعة الأولى، دار المعارف ١٩٦٦، ص٤٤.

(٢) د. أحمد سويلم العمري ــ الرأي العام والدعاية، المرجع السابق، ص١٠٥.

(٣) Timothy Green «The Universal Eye- World Television in the Seventies». The Bodley Head, 1972. p.1.

(٤) Reo M. Christenson, Robert O. McWilliams «Voice of the People». McGraw-Hill Book Company Second Edition 1967. p.169.

وكما هو الحال في الاذاعة فقد سيطرت الحكومات كذلك على محطات التليفزيون لخطورة هذا الجهاز الاعلامي على الرأي العام ما عدا في الولايات المتحدة الأمريكية فاننا نجد انتشار محطات الارسال التليفزيوني الخاصة والتي يمتلكها الأفراد والجماعات[1].

وكمثل بسيط على مدى أهمية التليفزيون في تكوين الرأي العام ما يقوم به المرشحون الأمريكيون للرئاسة من استخدامهم للمقابلات التليفزيونية للتمكن من استقطاب الرأي العام الأمريكي لضمان الفوز في الانتخابات.

ولا شك أن ممارسة الرقابة عن طريق الصحافة وأجهزة الأعلام أصبحت تشكل دعامة أساسية من دعامات الحكم الديمقراطي لا تقل في أهميتها عن الرقابتين التشريعية والقضائية وتعتبر ضمانا بالغ الأهمية للأفراد ضد الانحراف والتعسف في استعمال السلطة والسلبية والبيروقراطية المضرة[2].

---

(١) د. عبداللطيف حمزة ــ مرجع سابق، ص٩٧.

(٢) د. عبدالله اسماعيل البستاني ــ مرجع سابق، ص٢٠١.

الفصل الثاني

الرقابة السياسية غير المباشرة

تتمثل الرقابة الشعبية غير المباشرة على أعمال الادارة في الرقابة السياسية، وهي رقابة تمارسها السلطة التشريعية (البرلمان) على أعمال السلطة التنفيذية[1]. ويقصد بالسلطة التشريعية تلك الجهة التي تملك اصدار القواعد القانونية العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق المجتمع[2].

ويتولى هذه السلطة في الأنظمة الديمقراطية النيابية برلمان منتخب من الشعب، ومهمة هذا البرلمان متشعبة النواحي يبينها دستور الدولة ويوضح حدودها، فالبرلمان يقوم بوظيفة تشريعية مؤداها سن القوانين.

وبالرغم من أن الوظيفة التشريعية هي الوظيفة الأصلية، الا أن الوظيفة المالية والرقابية تسبقها من حيث نشأتها التاريخية، ذلك أن البرلمانات انما قامت في أول عهدها للموافقة على الضرائب التي يحتاج اليها الحكام وتطورت تدريجيا الى أن أصبح للبرلمان حق الرقابة الكاملة على الشئون المالية للدولة.

ومن أهم مظاهر الرقابة المالية التي تقوم بها البرلمانات بحث ومناقشة ميزانية الدولة (أي الايرادات والمصروفات)، قبل الموافقة عليها واعتمادها. وعادة تتناول

---

(١) د. ماجد الحلو ـــ القضاء الاداري، الطبعة الأولى سنة ١٩٧٧، دار المطبوعات الجامعية، ص٧٢.

(٢) د. سليمان الطماوي ـــ السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي سنة ١٩٧٣، ص٥٨.

هذه المناقشات اوجه الاعمال المالية التي قامت بها الادارات العامة في المجالات المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والادارية والسياسية[1].

ويختلف المدى الذي تذهب اليه الرقابة البرلمانية باختلاف النظام السياسي والدستوري، وأيا ما كانت الآثار المترتبة على هذا الاختلاف فانه لا خلاف على مبدأ خضوع السلطة التنفيذية لرقابة البرلمان. ففي جمهورية مصر العربية ينص دستور سنة ١٩٧١م على أن مجلس الشعب يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية[2].

كما ينص الدستور على أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة الا بموافقة مجلس الشعب[3].

وفي نفس الاتجاه ينص الدستور[4] على أن يحدد القانون القواعد والاجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، كما يبين أحوال التصرف بالمجان في العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة، والقواعد والاجراءات المنظمة لذلك.

وتختلف قوة الرقابة البرلمانية بحسب النظام السياسي السائد في الدولة، حيث تكون الرقابة قوية واضحة في النظام البرلماني، على عكس الوضع في

---

(١) د. محمد كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة، سنة ١٩٦٤، دار الفكر العربي، ص١٥٧.
د. محمود حلمي ــ المبادىء الدستورية العامة، طبعة ثالثة، ص١٢٠ــ١٢١.
د. ثروت بدوي ــ النظام الدستوري العربي، طبعة ١٩٦٤ ص٢٧٩.
د. طعيمة الجرف ــ مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، طبعة ١٩٦٣، ص٢٦٢.

(٢) مادة ٨٦ من دستور سنة ١٩٧١ يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك كله على الوجه المبين بالدستور.

(٣) مادة ١٢١ من دستور ١٩٧١.

(٤) مادة ١٢٤ من دستور ١٩٧١.

النظام الرئاسي حيث تضعف رقابة السلطة التنفيذية الى حد كبير[1].

وقد أصبحت رقابة البرلمان للادارة (السلطة التنفيذية) من الموضوعات الأساسية التي تحرص الدساتير على النص عليها[2].

وتتخذ هذه الرقابة عدة صور تتمثل في حق السؤال وحق طرح موضوع للمناقشة العامة. وحق اجراء تحقيق والاستجواب ثم المسئولية السياسية والجنائية.

١ ــ حق السؤال[3]:

يقصد بحق السؤال حق عضو البرلمان في توجيه سؤال أو أسئلة الى رئيس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم في موضوع يدخل في اختصاصاتهم. والسؤال أمر خاص بالعضو السائل دون غيره من الأعضاء، ومن ثم فهو وحده الذي يملك التعقيب على رد الحكومة اذا لم يقتنع به أو وجد به نقصا أو غموضا. وعادة ما تنظم اللائحة الداخلية للبرلمان الاجراءات المقررة في تنظيم استعمال هذا الحق. وعادة ما يكون الهدف من هذه الأسئلة الحصول على بيانات عن أعمال الجهاز التنفيذي، ويتولى الوزراء بحثها ودراستها واعداد الرد عليها[4].

---

(١) د. محمود حلمي ــ المرجع السابق، ص١٢٠.

(٢) تنص المادة ٨٦ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة ١٩٧١ على أن يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقرر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين بالدستور.

(٣) نص دستور جمهورية مصر العربية في المادة ١٢٤ من دستور سنة ١٩٧١ لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه الى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيبونه الاجابة عن أسئلة الأعضاء ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت ولا يجوز تحويله.

(٤) راجع في تفصيلات ذلك ــ النظرية العامة للقانون الدستوري، للدكتور رمزي الشاعر، المرجع السابق، ص٢٠٤.

وهذه الصورة لها أثر مباشر في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، بفضل ما أدت اليه من لفت النظر الى بعض الأخطاء واسترعاء الانتباه الى القصور الموجود في الجهاز الحكومي فالسؤال أداة فعالة من أدوات الاتصال والرقابة التي تمارسها السلطة البرلمانية على السلطة التنفيذية[١].

٢ ــ طرح موضوع للمناقشة:

في هذه الصورة من صور الرقابة[٢]، يكون لعدد من أعضاء البرلمان أن يطلبوا طرح موضوع عام لمناقشة سياسة السلطة التنفيذية. ومن حق باقي الأعضاء الاشتراك في هذه المناقشة المفتوحة، حيث أن نطاقه أوسع من نطاق حق السؤال الذي هو علاقة بين السائل والمسئول، كما أن هذه المناقشة لا تستهدف توجيه اتهام للسلطة التنفيذية وانما هو تبادل للرأي حول الموضوع المثار للمناقشة. ومن أجل ذلك يشترط أن يكون طلب فتح باب المناقشة مقدما من عدد معين من الأعضاء تنص عليه الدساتير[٣].

وهذه الوسيلة تعد من وسائل تبادل الرأي والتعاون لتحقيق المصلحة العامة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[٤].

---

(١) د. محمد كامل ليلة ــ الرقابة على أعمال الادارة، المرجع السابق، ص١٠٨.

(٢) راجع د. عثمان خليل، النظام الدستوري سنة ١٩٤١ ص٢٥١.
د. محمد كامل ليلة ــ النظم السياسية ١٩٦٣، ص٣٧٧.
د. محمود حلمي ــ المبادىء الدستورية العامة، طبعة ثالثة، سنة ١٩٧٠، ص٢١١.
د. رمزي الشاعر ــ النظرية العامة لقانون الدستوري.

(٣) من ذلك ما نصت عليه المادة ١٢٩ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن يجوز لعشرين عضوا على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لإستيضاح سياسة الوزارة بشأنه.

(٤) د. يحيى الجمل ــ النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، سنة ١٩٧٤، ص٢٢٦.

٣ ـ حق اجراء تحقيق[١]:

للهيئة التشريعية أن تجري تحقيقا في مسألة معينة للوقوف على الحقيقة، والتحقق من وجود خطأ أو فساد في بعض الأجهزة الحكومية. وعادة ما تكلف الهيئة التشريعية لجنة خاصة تؤلف للقيام بالتحقيق، وتقوم بتقديم تقرير بنتائج ما أجرته من اجراءات في هذا الصدد ليتخذ البرلمان قرارا بشأنه. ويكون لهذه اللجان كافة الصلاحيات التي تخولها الاطلاع على المستندات وسماع أقوال الموظفين واستدعاء الشهود وغير ذلك من الاجراءات التي توصل اللجنة الى الحقيقة. وهذه الطريقة تحمل معنى الرقابة أكثر مما تحمل مجرد الحصول على معلومات[٢].

وهذه الصورة من صور الرقابة تتيح للسلطة التشريعية مشاهدة الواقع ملموسا، مما ييسر لها الوقوف على سير العمل بالأجهزة الحكومية وملامسة الواقع وسبر أغوار العيوب التي تكتنف سير العمل في هذه الأجهزة، وبالتالي وضع حلول واقعية سليمة تكفل تفادي هذه العيوب، ونجاح هذه الأجهزة الحكومية في مهامها التي تضطلع بها وتوجيهها وجهة سليمة في تحقيق النفع العام.

---

(١) نصت المادة ١٣١ من دستور جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١ على (لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط احدى المصالح الادارية أو المؤسسات العامة، أو أي جهاز تنفيذي أو اداري أو أي مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق وابلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية والادارية والاقتصادية أو اجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة.
أنظر د. محمود حلمي ـ المرجع السابق، ص٢١١.
د. رمزي الشاعر ـ النظرية العامة للقانون الدستوري، ١٩٨٠، ص٢٠٥ـ٢٠٦.

(٢) د. يحيى الجمل ـ المرجع السابق، ص٢٢٧.

٤ ـــ الاستجواب[١]:

يتضمن حق الاستجواب اتهام رئيس الوزارة أو أحد الوزراء في شأن من الشئون العامة التي تدخل في اختصاصهم، ويقصد بالاستجواب نقد تصرفات الحكومة وتجريح سياستها[٢] وقد ينتهي الى نتائج خطيرة تؤدي الى طرح الثقة بالحكومة أو ببعض أعضائها. ولذلك فان الدساتير تحيط استعماله ببعض الضمانات التي تكفل عدم اساءة استعماله، من ذلك اشتراط تحديد مدة معينة من تاريخ تقديم الاستجواب يمكن مناقشته بعدها، وخلال هذه المدة تتمكن الوزارة أو الوزير المختص من دراسته واعداد بيان بشأنه. وعادة ما يثير الاستجواب بحثا ومناقشة يمكن لجميع الأعضاء الاشتراك فيها. فهو وسيلة من وسائل الرقابة الأكيدة التي تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية.

٥ ـــ سحب الثقة[٣]:

المسئولية السياسية مظهر هام من مظاهر رقابة السلطة التشريعية للسلطة

---

(١) نصت المادة ١٧٥ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة ١٩٧١ (لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات الى رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم. وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، الا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة.

(٢) د. يحيى الجمل ـــ المرجع السابق، ص٢٢٨.
د. محمود حلمي ـــ المرجع السابق، ص٢١٢ وما بعدها.
د. محمد كامل ليلة ـــ المرجع السابق، ص٣٧٨ وما بعدها.
د. سليمان الطماوي ـــ السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص٤٦٤ وما بعدها.
د. رمزي الشاعر ـــ المرجع السابق، ص٢٠٨.

(٣) د. سليمان الطماوي ـــ السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص٤٦٥، د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، طبعة ١٩٦٦/٦٥، ص٤٣٧، د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ص٢١٠.

التنفيذية، ويقصد بها مسئولية الوزارة والوزير عن عمل متصل بالسياسة العامة، وقد تكون تضامنية أو فردية. فاذا كانت المسئولية متعلقة بالسياسة العامة للوزارة، أو اذا كان العمل المسبب للمسئولية صادرا من رئيس الوزراء، تثور المسئولية التضامنية فتشمل الوزارة كلها كوحدة وتؤدي الى استقالة الوزارة.

واذا كانت المسئولية تتعلق بالسياسة التي ينتهجها وزير معين في وزارته ولم يوافق البرلمان على هذه السياسة أمكن سحب الثقة منه مما يوجب استقالته وحده، ما لم تقرر الوزارة التضامن معه، فتتحرك بذلك مسئولية الوزارة ويترتب عليها استقالتها[1].

ولما كانت وسائل الرقابة السياسية التي يتولاها البرلمان يجب أن تعتمد على أعمال تفصيلية للرقابة تنهض بها لجان أو هيئات أخرى نيابة عن السلطةالتشريعية، لذلك فقد أقامت السلطة التشريعية أجهزة رقابة وفرت لها الحصانات والضمانات الكافية، بحيث تتوفر لدى هذه الأجهزة الامكانيات والخبرة التي تحقق هدف السلطة التشريعية في الرقابة، وفي الوقت نفسه توفر لها

---

(١) نصت المادة ١٢٦ من دستور جمهورية مصر العربية ١٩٧١ على (الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته كما نصت المادة ١٢٧ من ذلك الدستور) للمجس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس، ولا يجوز أن يصدر هذا القرار الا بعد استجواب موجه الى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب وفي حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريرا متضمنا عناصر الموضوع وما انتهى اليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه.
ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير الى المجلس خلال عشرة أيام، فاذا عاد المجلس الى اقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي. ويجب أن يجري الاستفتاء خلال ثلاثين يوما من تاريخ الاقرار الأخير للمجلس، وتقف جلسات المجلس في هذه الحالة. فاذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلا، والا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة كما تنص المادة ١٢٨ من ذلك الدستور على (.. ويقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته الى رئيس الجمهورية اذا تقررت مسئوليته أمام مجلس الشعب).

الوقت والجهد لتتفرغ لرقابة الموضوعات الكبرى والتي لها صفة العمومية.

وليس هناك مسلك واحد تتبعه جميع الدول، فكل دولة تتخذ من النظم والأساليب الرقابية بما يتفق مع ظروفها ومناخها السياسي ومدى تمسكها بمبادىء الديمقراطية، مما يقتضي بحث تطبيقات هذه الأساليب في بعض الدول.

ونتناول تطبيقاتها في كل من انجلترا التي تعد نموذجا للنظام البرلماني، وفي الولايات المتحدة التي تطبق النظام الرئاسي، ونعرض لنظام المفوض البرلماني، ثم نقارن بين الرقابة السياسية والرقابة الادارية.

المبحث الأول

تطور الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في انجلترا وأمريكا

المطلب الأول

تطور الرقابة البرلمانية في انجلترا

كان ظهور الرقابة نتيجة لتطور نظام الحكم في الدولة، وأثرا من آثار الحقوق والحريات العامة، وسيطرة الأفكار السياسية الحديثة التي أحدثت انقلابا شاملا في مفهوم الدولة. اذ فصلت ما بين شخص الحاكم وحق السلطة واعترفت بحق المحكومين في اختيار الحكام وفي تقييد سلطاتهم وتحديد اختصاصاتهم مسبقا مع خضوعها لرقابة هؤلاء المحكومين.

وكان لانتشار مبادىء السيادة الشعبية. ومبدأ فصل السلطات ومبدأ سيادة القانون، الفضل الأول في تمكين الشعوب في مشاركة حكوماتها مباشرة أو عن طريق المجالس النيابية في توجيه دفة الحكم وتنظيمه ورقابته ولاسيما من الناحية المالية، اذ لا يجوز فرض الضرائب والرسوم وغيرها من الأعباء العامة الا بعد أخذ موافقة تلك المجالس الممثلة للشعوب، كما أنه لم يعد في مقدور الحكومة انفاق الأموال الا ضمن الأهداف والحدود والقواعد القانونية التي ترسمها وتضعها لهم هذه المجالس الشعبية مسبقا.

وقد بدأت بوادر هذه الرقابة من المجالس الشعبية في انجلترا فما أن قامت ثورة سنة ١٦٨٨م في عهد الملك وليم الثالث، وانتهت باعلان الحقوق حتى أصبح البرلمان في انجلترا هو السلطة المختصة بالموافقة على فرض الضرائب وباعتماد تقديرات النفقات العامة اعتمادا مسبقا.

وبذلك يكون الشعب في انجلترا ــ ممثلا في البرلمان ــ قد حقق انتصارا كبيرا جعله صاحب الكلمة الأخيرة في اعتماد تقديرات النفقات العامة.

وتستعين السلطة التشريعية عادة بأجهزة للرقابة لتقديم البيانات والتقارير اللازمة عن أعمال السلطة التنفيذية.

المحاسب العام:

يعتمد مجلس العموم البريطاني على جهاز المحاسب العام الذي يتطلب موافقته على الانفاق من الاعتمادات المالية الموحدة وهو مسئول أمام البرلمان ومعين من قبل التاج وغير قابل للعزل، ويطلب توقيعه على تصريح الميزانية للسحب من الاعتمادات المالية الموحدة، للتأكد من أن جميع المسحوبات تتم بموجب التفويض الصادر بقانون البرلمان، كما يقوم بمهام المراقب المالي لحسابات الحكومة. وتقدم كل وزارة حساب الاعتمادات بحيث يكون انفاقها الفعلي متفقا

مع الاعتمادات التي تمت الموافقة عليها بقانون الاعتمادات. ويقوم مكتب المحاسب العام بتقديم حساب الاعتمادات مشفوعة بتوصياته الى لجنة الحسابات العامة التي يحق لها القيام بالتحقيق حولها بحضور عضو من مكتب المحاسب العام وحسابات الخزانة(1).

وتقوم لجنة الحسابات العامة Public Accounts Committee، بتقديم تقاريرها الى مجلس العموم(2).

رقابة الخزانة:

قسمت لجنة التقديرات(3) بمجلس العموم البريطاني في أحد تقاريرها رقابة الخزانة الى أربعة أنواع:

١ ــ الرقابة المتعلقة برسم السياسة.

٢ ــ رقابة الخزانة على برامج الانفاق والتقديرات السنوية.

٣ ــ رقابة الخزانة قبل التصديق على المشروعات.

٤ ــ اهتمام الخزانة المستمر بالرقابة على المشروعات المصدق عليها مسبقا.

ويدخل في نطاق رقابة الخزانة التأكد من أن الانفاق يتم بموجب نصوص قانون الاعتمادات (Appropriation Act).

وقد انتقد هذا الوضع وقيل ان رقابة البرلمان تبدو غير حقيقية لاقتصار

---

(١) Comptroller & Audition. General E.N. Gladden « An Introduction to Public Administration London. Stapless Press 1966, p.4-70.

(٢) C.H. Sissen, «The Spirit of British Administration» Faber and Faber Ltd. 1959, pp.210.

(٣) هي أحدى اللجان الدائمة ويناط بها مراقبة الحسابات المعتمدة للوزارات والادارات، والتأكد من أنها قد التزمت جادة القانون المالي. وهذه اللجنة منشأة منذ عام ١٩٦٢ موأعضاؤها خمسة عشر عضوا فقط وليس لها لجان فرعية وعادة ما يكون رئيسها من حزب المعارضة ويختار عادة من وزراء المالية السابقين.

مناقشته على الخطوط العامة، الا أنه رغم ذلك فان الرقابة البرلمانية التي تمارس من خلال لجنة التقديرات والحسابات العامة قادرة على التأكد من سلامة الانفاق الحكومي طبقا للصلاحيات الممنوحة للانفاق(1).

وتقوم مختلف الوزارات خلال فصل الخريف باعداد تقديراتها للميزانية، مسترشدة بالخطوط العامة التي ترسمها المالية، وحسب متطلبات الانفاق للسنة القادمة.

وتقدم وزارة المالية الميزانية بعد مراجعتها الى مجلس العموم. ويقوم مجلس العموم من خلال لجنة التموين بمناقشة تقديرات الميزانية والموافقة عليها.

وعادة لا يتمكن مجلس العموم من مناقشة جميع التقديرات بصورة تفصيلية، ويفضل أن يناقش بصورة عامة سياسة الانفاق، حيث تتولى المناقشة التفصيلية لجنة التقديرات.

وتقوم هذه اللجنة بالتحقيق في بعض المواضيع التي تستوجب اجراءات، ثم تقوم بتقديم تقريرها الى مجلس العموم.

المطلب الثاني

تطبيقات الرقابة على الادارة العامة بالولايات المتحدة الأمريكية

تملك السلطة التشريعية في الولايات المتحدة وسائل متعددة لمراقبة الأجهزة التنفيذية، تتمثل في الآتي:

---

(1) Comptroller and Audition. General E.N. Gladden. «An Introduction to Public Administration»,London - Stapless press, 1966, pp.70.

أولا: تعديل أو الغاء الصلاحية القانونية لرؤساء الأجهزة التنفيذية في ممارسة بعض اختصاصاتهم:

اذ يمكن للسلطة التشريعية استخدام هذه الوسيلة عند صدور قرارات من جهاز تنفيذي يكون موضوع اعتراض من الكونجرس. وعندئذ يستطيع الكونجرس أن يقيد الصلاحيات المخولة لرؤساء هذه الأجهزة عن طريق تعديل القانون الذي ينظم العمل بهذا الجهاز[1].

الا أن هذه الرقابة اللاحقة تعرضت للنقد الشديد من جراء وضع القيود على الأجهزة التنفيذية، حيث تكون الادارة محقة في قرارها في ضوء ما تراه من اعتبارات فنية متخصصة بعيدة عن متناول أعضاء الكونجرس.

وقد يكتفي الكونجرس لدى مراجعته برنامج الجهاز التنفيذي، ووجود احتمالات تبعث على الشك في جدوى هذا البرنامج، أن يقرر استمرار البرنامج لمدد محددة وقابلة للتحديد[2].

أما في الحالات التي يقتنع فيها الكونجرس بأن الجهاز التنفيذي أصبح عديم الجدوى ولا يقدم خدمات على النحو المفيد فانه يقوم بالغاء الجهاز.

واذا كان مبدأ المشاركة في الأداء يعني تدخل الكونجرس في المسائل التفصيلية فهذا النوع من المشاركة يكون غير مرغوب فيه ويعتبر تدخلا من السلطة التشريعية في أعمال الأجهزة التنفيذية، فهو يعطي للسلطة التشريعية نقد تصرفات هذه الأجهزة بأساليب أخرى من خلال القيام بالتحقيقات التشريعية أو مراقبة طلبات الاعتماد، وان كان هذا الهدف يمكن أن يتحقق من خلال

---

(١) وعلى سبيل المثال يمكن للكونجرس أن يعدل قانون المواصلات الفيدرالي عن طريق تحديد السياسات التي تتبع بالنسبة لمحطات الارسال التليفزيوني التجاري .Federal Communication

راجع في ذلك: Felix A Nigro & Lloyd C.Nigro «Modern Public Administration», Fourth Edition Harper & Row, Publishers New York, Charges Town, San Francisco, London 1977, p.2-446.

(٢) Felix A Nigro & Lloyd C.Nigro Ibid, pp. 449.

تصحيح التفسيرات الخاطئة التي يضعها موظفو الأجهزة الادارية للقوانين التي تتعلق بالأجهزة التي يعملون بها.

وتتحقق المشاركة في الادارة عملا من خلال اعطاء لجان الكونجرس صلاحية النقض (فيتو) بالنسبة للقرارات الرئيسية للأجهزة التنفيذية. الا أنه يثور عندئذ مشكلة تحديد ما يعتبر من القرارات الرئيسية التي يجب أن تشارك لجان الكونجرس المختصة في اتخاذها وما لا يعتبر كذلك. وان كان نادرا ما يوقع هذا الجزاء، وخاصة عندما يكون الجهاز له وجود منذ عشرات السنين ويؤدي خدمات تتطلبها الجماهير. الا أن أخطر تهديد يواجه الجهاز التنفيذي يتحصل في عدم موافقة الكونجرس على الاعتمادات التي تتطلبها بعض برامجه.

ثانيا ــ التحقيق في الشكاوى الخاصة:

يقوم أعضاء الكونجرس بالتحقيق في الشكاوى الخاصة التي يرسلها ناخبوهم. وهذه احدى الأدوات الرقابية التي يستعملها أعضاء الكونجرس في الرقابة على الأجهزة الادارية، وهي أساسا مسئولية الأجهزة التنفيذية[١]. ويتدخل أعضاء الكونجرس لدى هذه الأجهزة التنفيذية لعلاج أسباب هذه الشكاوى، مما تكون له فاعلية في تصحيح الأخطاء في وقت قياسي بالنسبة للمحاكم التي يستغرق نظر الدعوى فيها وقتا طويلا.

ثالثا ــ الموافقة على تعيينات رئيس الجمهورية

ان الوظائف التنفيذية العليا سواء ما كان منها على مستوى الحكومة الفيدرالية أو الولاية أو المدينة، مثل وظائف نواب الوزراء والمساعدين والسفراء

---

(١) With the advice and consent of the Senate. Modern Public Administration p.455.

ورؤساء الأجهزة التنفيذية، يكون التعيين فيها من حق رئيس الجمهورية بعد التشاور والموافقة من مجلس الشيوخ[١].

ويخضع رئيس الجمهورية في بعض الأحيان للضغوط السياسية لتعيين بعض الشخصيات. والاعتبارات السياسية هي التي تحدد أساسا موافقة مجلس الشيوخ على تعيينات رئيس الجمهورية. فقد يرفض بعض الشيوخ من الحزب المعارض أو من جناح معارض لحزب الرئيس تعيينات رئيس الجمهورية لغرض سياسي، وعلى العكس فان الأعضاء المنتمين لرئيس الجمهورية يوافقون على التعيينات التي يقررها متجاهلين ما قد يشوبها من عيوب[٢].

رابعا ــ التحقيق والتحري بواسطة اللجان الدائمة[٣]:

تقوم السلطة التشريعية باجراء التحقيق في حالة توجيه اتهام عن تجاوزات جهاز تنفيذي معين. ورغم أن الأجهزة التنفيذية تقوم باجراء تحقيق في هذه التجاوزات، الا أنه لا يمكن الارتكان اليها بصفة نهائية. فقد تميل الى اخفاء بعض الحقائق والقصور في أعمالها.

ومع ذلك تعرض هذا الأسلوب من أساليب الرقابة للنقد. فقيل أن لها جانب سلبي يتصل بالنواب أنفسهم الذين يتولون التحقيق، اذ يكون اهتمامهم في بعض الأحيان مركزا على ذواتهم بقصد اجتذاب الأضواء اليهم أكثر من اهتمامهم بالبحث عن الحقيقة، حيث يقومون بالادلاء بتصريحات مثيرة يتوقعون نشرها في الصحف على نطاق واسع وأن ترددها أجهزة الارسال الاذاعي أو التلفزيوني.

---

(١) With the Advice and Consent of the Senate. Modern Public Administration, p.456.

(٢) With the Advice and Consent of the Senate.
Public Administration, p.452.

(٣) Felix A. Nigro & Lloyd G. Nigro, Modern Public Administration, Fourth edition Harper & Row, Publisher New York, 1965, p.450.

وقد يغلب على ذلك كله الاعتبارات السياسية التي تطمس الهدف المباشر من المهمة المكلفين بها في اطار الحقائق المجردة والعدالة، وان اساءة استخدام تحقيقات لجان الكونجرس أصبحت معروفة حتى أن الرأي العام أصبح ينظر اليها بشك وارتياب.

خامسا: المشاركة المباشرة في اتخاذ قرارات الأجهزة التنفيذية من خلال مبدأ المشاركة في الادارة:

يرى البعض أن هذا المبدأ يستند على أن الأجهزة التنفيذية يجب أن تخضع لرقابة مباشرة من السلطة التشريعية.

وعلى الرغم من أن نصوص الدستور تسمح بهذا التفسير، فان بعض الكتاب يرون مع ذلك أن الرقابة التي يمارسها الكونجرس تكون أكثر فعالية على الأجهزة التنفيذية اذا كانت مسئولية هذه الأجهزة غير مباشرة أي من خلال الرئيس التنفيذي (رئيس الجمهورية)، واذا تركزت المسئولية بصفة أساسية في المسائل التي تتعلق بالسياسة العامة والأداء العام للجهاز التنفيذي.

سادسا: الرقابة من خلال طلب اعتمادات الميزانية للأجهزة التنفيذية:

تعتمد فعالية الكونجرس في تحليل طلب اعتمادات الجهاز التنفيذي على القدرة والكفاءة في تحليل الاعتمادات المطلوبة من الأجهزة التنفيذية[1]. ولجان الكونجرس لديها عدد كبير من الموظفين المختصين بالاضافة الى مساعد مكتب الميزانية التابع للكونجرس الذي يقوم بناء على طلب اللجان وأعضاء الكونجرس بجمع وتحليل.. معلومات تتعلق بالانفاق والدخل لأي جهاز تنفيذي. ورغم ذلك فان مراجعة الميزانية لا يزال أمرا صعبا، لتشعب وتعدد وتعقد أعمال الأجهزة التنفيذية.

---

(١) Felix A. Nigro & Lloyd G. Nigro, Modern Public Administration Fourth Edition, pp.450.

وبالرغم من ذلك، فان وجود هذه الرقابة نفسها يمثل أداة تحذير للأجهزة الادارية، حيث يتعين عليهم دائما توضيح أسباب طلبات الاعتمادات وكيفية انفاقها(١).

سابعا: الرقابة من خلال مكتب المحاسبة العامة:

يتبع هذا الجهاز اللجنة التشريعية العليا ويتولى القيام بعمل المراقبة الخارجية، وقد أنشيء عام ١٩٢١م بناء على قرار لجنة المحاسبة والميزانية، ويعمل به عدد كبير من الأعضاء وهم منتشرون في الوكالات والادارات الفيدرالية ويختص برقابة واختبار فعالية العمليات الحكومية(٢).

وبموجب قانون انشائه يتولى رئاسة المكتب مراقب الحسابات، ويشترط ألا يكون من رجال السياسة، ولا يجوز عزله الا في حالات التقصير أو الخيانة أو بقرار جماعي من الهيئة التشريعية العليا في الدولة. كما أنه مسئول عن وظائف محاسبية رئيسية(٢) ويتولى مباشرة اختصاصات:

١ ــ وضع مبادىء المحاسبة والنماذج القياسية والمتطلبات المرتبطة بذلك.

٢ ــ التعاون مع الوكالات الفيدرالية لتطوير أنظمة المحاسبة الخاصة بها.

---

(١) من ذلك ان جزءا كبيرا من الميزانية في كل مستويات الحكومة لا زال غير مراقب لأن قوانين سابقة صدرت متضمنة الالتزام بنوع من الانفاق، مثل معونات الشيخوخة والمدفوعات للتأمين الصحي ومدفوعات دعم أسعار الحاصلات الزراعية، ومدفوعات الفوائد على الدين العام..الخ. ولذلك فان ٧٥٪ من ميزانية الحكومة الفيدرالية لا تخضع للرقابة About 75 percent of the Federal budget is now uncontrollable كما أن الجزء الأكبر من ميزانيات الولايات المتحدة والسلطات المحلية لا يزال أيضا غير مراقب هذا بالاضافة الى أن هناك دخولا مخصصة لبعض المشاريع لا يمكن تعديلها سواء احتاجت هذه المشاريع تلك المخصصات كلها أم لا.

(٢) Marshall Edward Dimock, Gladys Ogden Dimock. «Public Administration». (Holt, Reinehart and Winston: Inc. New York Chicago, San Francisco). Edward E. Schleh, «Management by Results: the Dynamics of Profitable Management», New York McGraw-Hill 1961, p.214.

Ibid, p.215.

٣ ـــ مراجعة أنظمة حسابات الوكالات الفيدرالية واصدار تقاريره بخصوصها.

٤ ـــ الموافقة على أنظمة الحسابات عندما يرى أنها مناسبة ومتمشية مع المبادىء والنماذج القياسية الموضوعية ومع المتطلبات الأخرى المتعلقة بهذا الموضوع.

وقد استطاع هذا المكتب أن يوفر للحكومة عدة بلايين من الدولارات في فترة قياسية واستطاع أن يتكيف مع المتطلبات الجديدة للادارة العامة، حيث كان تركيزه على المشاكل والسياسات كبيرة الحجم، واستحدث النظم الحسابية التي تركز على حسابات التكلفة والحالة المالية السائدة كبديل عن نظام الحسابات الائتمانية القديم.

المبحث الثاني

المفوض البرلماني واللجان البرلمانية

قامت بعض البرلمانات ومنها البرلمان الفرنسي، في سبيل تقوية رقابتها على أعمال الادارات العمومية بانشاء لجان رقابية داخلية تضم المتخصصين من أعضاء البرلمان[1]. وفي بعض الدول يتولى أعمال الرقابة وفحص شكاوى المواطنين، المفوض البرلماني. ونتناول كل منهما فيما يلي، وذلك في فرعين على التوالي:

---

(١) د. بكر القباني ـــ الادارة العامة، ص١٧٢.

المطلب الأول

اللجان البرلمانية

تقوم البرلمانات في سبيل تقوية رقابتها على الادارة العامة بتشكيل لجان داخلية متخصصة، غايتها تقصي الحقائق ومتابعة أعمال القطاع العام، ابتغاء التعرف على مدى قيامه بتحقيق أهدافه المرسومة طبقا للخطة الموضوعة.

وفي فرنسا أنشأ القانون رقم ٥٢٠ لسنة ١٩٤٧م[١]، لجانا فرعية بكل من مجلسي البرلمان، وتتكون من عدد من أعضاء البرلمان على أن يكون نصف أعضاء كل لجنة من بين أعضاء اللجان الأخرى المعنية. وتختص كل لجنة من هذه اللجان بعدد من المؤسسات المحددة، وبناء على المادة ٧٠ من القانون تختص اللجان الفرعية هذه بمتابعة وتقييم الادارة في المؤسسات العامة، وأعطاها القانون سلطة الفحص مكانيا وموضوعيا كما منحها سلطة التحقيق البرلمانية وأوجب عليها أن تقوم باعداد تقرير سنوي توزع نسخ منه على أعضاء البرلمان[٢].

وفي انجلترا قام مجلس العموم في ١٦ مارس سنة ١٩٥٥م بتكوين لجنة من بين أعضائه سميت باللجنة المختارة، وصار تكوينها من ثلاثة عشر عضوا يمثلون جميع الأحزاب بنسب عدد أعضائها بمجلس العموم. وهذه اللجنة تقوم بالرقابة اللاحقة على المؤسسات المتعلقة بالادارة ويمكنها الحصول على مزيد من المعلومات الدورية عنها، وقد عقدت هذه اللجنة اجتماعين فقط قبل حلها. وفي ٧ يوليو عام ١٩٥٥م تكونت لجنة أخرى كان لها نفس اختصاصات اللجنة

---

(١) صدر بتاريخ ٣١ مارس ١٩٤٧ أنظر Lescuyer، المرجع السابق، ص١٢٧.
د. السيد خليل هيكل ــ الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية، المرجع السابق، ص٢٨٨.

(٢) المرجع السابق، ص٢٨٩.

السابقة وقد أظهر أول تقرير عام لها بأن اللجنة لم يبق لها سوى اختصاص ضئيل لاجراء التحقيقات أو الحصول على بيانات كاملة للمؤسسات العامة وتكون ذات أهمية كبيرة للمجلس[1].

وقد جرى تعديل اختصاصات هذه اللجنة بتاريخ ٢٦ نوفمبر ١٩٥٦م، خولت بمقتضاه سلطة فحص التقارير والحسابات الخاصة بالصناعات المؤممة التي يقوم وزراء التاج بتعيين مديريها، والتي يجب أخذ رأي البرلمان بالموافقة على اعتماداتها المالية، وقد أصرت اللجنة على ممارسة نشاطها الواسع فأصبح من حقها أن تفحص النتائج المالية للعمليات التي ترتبط بها المؤسسات العامة، ولها في نفس الوقت أن تراقب ادارة هذه المؤسسات من حيث الخطة الادارية والخطة الفنية. وبالرغم من أعطاء الحكومة للجنة الثقة الكاملة في سلوكها الا أن وجود سلطة تنفيذية قوية وحكومة مستقرة ــ كما هو الشأن في النظام الانجليزي ــ لم يسمحا بوجود رقابة برلمانية حقيقية في بريطانيا[2].

وفي الولايات المتحدة الأمريكية يملك الكونجرس تكوين لجان تحقيق برلمانية من بين أعضائه. ونظرا لأن اختصاصاتها محددة من حيث الموضوع والمكان فقد أنشئت في عام ١٩٥٣م لجنة متخصصة لدى كل مجلس من مجلسي الكونجرس مهمتها مراقبة المؤسسات العامة أو ما يعرفه الأمريكيون بحكومة المشروعات. فضلا عن المراقبة التي تمارس عن طريق مكتب المحاسب العام في الولايات المتحدة الأمريكية الذي يعتبر من الأجهزة المركزية للسلطة التشريعية ويرأسه المحاسب العام للولايات المتحدة الأمريكية[3].

وفي كندا جرت محاولة ممارسة الرقابة السياسية بواسطة منظمات خاصة،

---

(١) ترجمة محمود فهمي عمر ــ مجموعة اخترنا لك، عدد ١٨٩، ص٥٨٣، .Hanson,«Nationalization»

(٢) أنظر Hanson ــ المشروع العام، المرجع السابق، ص٥٨٣.

(٣) «Le Controle de L'Etat sur les Enterprises Nationalises». Paris 1962, p.14.

د. السيد حسن هيكل ــ الرقابة على المؤسسات العامة، مرجع سابق، ص٢٩٩.

فعين المشرع لجنة عرفت باسم[1] (Standing Committee) وهذه اللجنة مسئولة عن رقابة جميع المؤسسات التابعة وتقوم بفحص التقارير المتعلقة بادارة المؤسسات العامة والمقدمة للوزير المختص. وتملك اللجنة توجيه الأسئلة للوزير الذي يجيب عليها مستعينا في ذلك بمديري المؤسسات، ويكون للوزير حق رفض أي اجابة تتعلق بافشاء معلومات خاصة بالمركز التنافسي للمؤسسة موضع السؤال أو يتعلق بشئون العاملين بها.

وفي دول أمريكا اللاتينية يقوم بالرقابة البرلمانية موظفون متخصصون. ففي كوستاريكا تمارس الرقابة بواسطة منظمة خاصة يقوم المشرع نفسه بتعيين رئيسها ونائب الرئيس وتتبع في ممارستها لعملية الرقابة أسلوب التزود بالمعلومات، وذلك عن طريق امدادها بتقرير يتضمن نشاط المؤسسة موضوع الرقابة ويكون هذا التقرير عادة سنويا وأحيانا كلا ثلاثة أشهر.

المطلب الثاني

المفوض البرلماني

يجري البت في شكاوى المواطنين في بعض الدول بواسطة مسئول معين يطلق عليه (Ombudsman). وهي كلمة سويدية تعني (ممثل) ويقوم في الدول الاسكندنافية التي استحدثت هذه الوظيفة بتمثيل الشعب لدى الأجهزة التنفيذية، وعادة ما يتم اختياره من بين الشخصيات المرموقة التي لها ماض مشرف من بين رجال القضاء. ويقوم بمساعدته جهاز يخول صلاحيات واسعة في أعمال التحري ومحاكمة المخالفين.

---

(١) أنظر Lescuyer ـــ المرجع السابق، ص٩٩.

وبالرغم من أن غالبية ممارسة صلاحيته تكون استجابة لشكاوى المواطنين الا أنه في كثير من الأحيان يمارس اختصاصاته مباشرة وبصورة تلقائية اذا اتضح بأي دليل أن جهازا معينا من الأجهزة الادارية لا يقوم بعمله على الوجه المناسب.

ولنجاح التجربة الاسكندنافية[1] قامت بعض الدول في الستينات مثل بريطانيا، وكندا، واستراليا، وبعض الولايات المتحدة الأمريكية بانشاء مكاتب مماثلة وان اختلفت التسميات.

وقد تبنت الولايات المتحدة الأمريكية هذا التنظيم، ولكنها لم تخوله ذات الصلاحيات الواسعة على غرار الدول الاسكندنافية[2].

ويتسلم (الأمبدسمن) في كل النظم الشكوى من صاحبها رأسا، الا في بريطانيا فلا بد أن يرسل الى عضو في مجلس النواب. ويبادر مفوضو الامبدسمن في بعض الأحيان باجراء التحقيق عند اكتشافهم تجاوزات ادارية أو من خلال ما يقرؤونه في الصحف، كما يقومون بأنفسهم بزيارة الأجهزة الادارية للاطلاع على مجريات العمل بها.

وتمتاز وسائل الامبدسمن بسرعة البت في الشكاوى المقدمة حيث لا تتطلب اجراءات معينة على نحو الاجراءات القضائية، أو دفع رسوم. ومن ثم فان فعالية الامبدسمن تبين في خدمة المواطن الذي لا يعرف كيف يراجع

---

(١) استحدث السويد مكتب الأمبدسمن عام ١٨٠٨م، وفنلندا عام ١٩١٩م، وفي الدانمارك عام ١٩٥٤م، وفي نيوزيلندا عام ١٩٦٢. ومنذ ذلك الحين أخذت كثير من الدول بهذا النظام ومنها بعض الولايات في أمريكا.
Walter Gellhorn, «Ombudsman and Others», Harvard University Press. Cambridge Massachusetts. 1867.

(٢) «The American Assembly Ombudsman for American Government». Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, 19. and «The Carfo of Public Administration», George E.Berkley. Allyn and Bacon Enc., Boston 1975, p.403 R.J.S. Baker, « Administrative Theory and Public Administration». p.95.

الأجهزة الادارية ولا يستطيع دفع الرسوم القضائية وآجور المحامين، فكل ما يطلب منه ارسال شكوى الى (الأمبدسمن). ويختلف اتساع صلاحية الأمبدسمن من دولة الى أخرى، ففي السويد[1] وفنلندا فان صلاحيته واسعة وشاملة، أما في بريطانيا فهي مقيدة ويطلق عليه في بريطانيا المفوض البرلماني للادارة (Parliamentary Commissioner for Administration).

ومنذ عام ١٩٦٧م، لا تمتد صلاحياته الى أعمال الشرطة واعتبارات الأمن بالاضافة الى الحالات ذات الصبغة الشخصية سواء في الادارة المدنية أو العسكرية. هذا بالاضافة الى أنه لا يتسلم الشكاوى من ذوي الشأن مباشرة وانما يتسلمها أولا أعضاء البرلمان، وهؤلاء يحيلونها اليه اذا رأوا وجها لذلك.

ولا يتعرض (الأمبدسمن) عادة لأسباب القرار محل الشكوى ولكنه يختص بكل ما يتعلق بسوء الادارة.

وقد منح المفوض حق الاطلاع على الوثائق المتعلقة بموضوع الشكوى بالأجهزة التنفيذية، شأنه في ذلك شأن المدقق العام. وان كان يختلف عنه في ان المفوض لا يدقق الحسابات، وفي أن أعماله الرقابية تكون استجابة لشكاوى من المواطنين تقدم من خلال أعضاء البرلمان. ويركز رقابته على التجاوزات الادارية بحسب مفهومه الخاص لهذه التجاوزات. وعلى ذلك فان اختصاصه الأساسي يتمثل في حماية المواطنين لما يتعرضون له من معاناة بسبب عدم كفاءة العملية الادارية كاتخاذ قرارات مبنية على معلومات خاطئة أو غير كافية[2].

---

(١) Felix A.Nigro, Modern Public Administration, Harper & Row, Publishers, New York, Evanston and London, 1977, pp.445. and Brian Chapman, «The Profession of Government», George Allen and Unwin, Ltd., London 1950, p.219.

(٢) Robert D. Miewaid, «Public Administration». McGraw-Hill Book Company, 1978, pp.50.

وقد أخذت كثير من الدول بنظام الأمبدسمن في الرقابة، عن الدول الاسكندنافية باعتباره جهازا مستقلا غير متأثر بالانتماءات السياسية، ويكون تابعا للسلطة التشريعية، وينص عليه عادة في الدستور أو في القوانين الأساسية بالدولة. ويختص بالاشراف على الأجهزة الادارية، وتلقي الشكاوى التي يتقدم بها المواطنون ضد الأجهزة الادارية عن التصرفات غير المشروعة أو التي تنطوي على مساس بحقوقهم أو تلحق بهم ضررا ما.

ويخول الأمبدسمن سلطة اجراء التحقيق في الشكاوى التي تقدم اليه، ونقد أعمال الأجهزة التنفيذية ونشر تقارير عن أعمالها، ولكن ليس من سلطته الغاء أو تعديل قرار يتخذه جهاز اداري في الدولة. واذا كان هذا النظام قد لقي نجاحا في الدول الاسكندنافية فانه لم يصادف نفس النجاح في الولايات المتحدة الامريكية، وقد قيل أنه يشك في جدوى ملاءمة الأمبدسمن في الولايات المتحدة الامريكية لعدة أسباب ذكر منها:

اتساع الدولة وضخامة عدد سكانها، بالاضافة الى أن نظام الفصل بين السلطات يقوي من أسباب الصراع بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ومن ثم لا يمكن تصور استقلال الأمبدسمن في ظل هذا الصراع. كما أن أعضاء الكونجرس يفضلون أن يباشروا بأنفسهم التحقيق في شكاوي الناخبين بدائرتهم، فذلك أدنى الى أن يقربهم اليهم ويضمن أصواتهم في الانتخابات المقبلة.

ويقترح أحد الكتاب[1] بالنسبة للدول كثيرة السكان أن يشكل الأمبدسمن من هيئة من ثلاث أعضاء، ويقوم كل عضو بالبت في القضايا الصغيرة، ولكنهم مجتمعين يبتون في القضايا المهمة وأن عدد القضايا التي ترسل الى الأمبدسمن ستقل في حالة اذا قامت الأجهزة الادارية بالبت.

---

(١) Felix A. Nigro, «Modern Public Administration», Harper & Row, Publishers, New York, Evanston and London, 1977, pp.445. and Brian Chapman, «The Profession of Government, George Allen and Unwin Ltd., London 1950, p.219.

١ ــ نظام المفوض البرلماني في السويد[١]:

استحدث دستور عام ١٨٠٩م وظيفة الأمبدسمن، مما أدي انتقالها الى البلدان الاسكندنافية الأخرى ونيوزلندا، وأدخلت كلمة الأمبدسمن الى القاموس العالمي.

ولقد عين ملك السويد شارلس الثاني عشر عام ١٨١٣م ممثلا له سماه الأمبدسمن ليقوم بمراقبة المسئولين في أجهزة الدولة حينذاك. وبقي ذلك المكتب حتى رأى البرلمان أن يكون له أمبدسمن أيضا يختص بمراقبة امتثال الأجهزة للقانون. لذا نص دستور ١٨٠٩م على ايجاد الأمبدسمن ليكون مسئولا تجاه البرلمان.

وتنص المادة (٩٦) من الدستور على وجود ممثل البرلمان ليقوم بالاشراف على الالتزام بالقوانين من جانب المحاكم وأجهزة الدولة وموظفيها، وأوضحت تعليمات البرلمان بأن «الاشراف» غير «الرقابة» أو «التدخل» فيما يمارسه القضاة أو تمارسه الأجهزة الادارية. فلا يحق للأمبدسمن اصدار أوامر، أو حتى الطلب باعادة فتح ملف قضية أغلقت، أو الغاء أحكام صدرت. وتتحدد صلاحياته في اتخاذ الاجراءات لمقاضاة أي مسئول رأى أنه قد أهمل واجبه بعدم الالتزام بالقوانين بسبب الاهمال أو التقصير أو القدرة على ممارسة العمل، كما يستطيع أن يصدر العقوبات التأديبية كالتغريم، والايقاف عن الوظيفة أو الطرد. وله الحق المطلق في الاطلاع على الملفات والسجلات الرسمية، وله استدعاء أي مسئول للاستجواب كما أن له الحق في الحضور ــ دون المشاركة ــ في جلسات المحاكم والأجهزة الادارية العامة.

---

(١) Walter Gellhorn, «Ombudsmen and Others. Citizens' Protectors in Nine Countries», Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts. 1967, p.240. and Brian Chapman, «The Profession of Government», George Allen and Unwin Ltd., London 1956, p.221.

ويعتمد الأمبدسمن كثيرا على تنبيه المسئولين المقصرين قبل اتخاذ الاجراءات القضائية. غير أنه لا يملك صلاحية على الوزراء، ولذا فان عزلهم متروك للبرلمان. كما لا يملك الصلاحية على المؤسسات العامة التي يقتصر نشاطها على المجال الاقتصادي أو التجاري.

وينص الدستور السويدي على أن يكون الأمبدسمن المرشح ذا «قدرة قانونية ونزاهة منفردة» ويختاره ٤٨ ناخب ــ ٢٤ ناخب من كل مجلس للبرلمان. ولا تؤثر الاتجاهات السياسية في اختياره، وعادة ما يكون الأمبدسمن من الجهاز القضائي وفترته أربع سنوات ومرتبه يساوي مرتب قاضي في المحكمة العليا. ويمكن للبرلمان تنحية الأمبدسمن من الوظيفة، الا أن ذلك لم يحدث في تاريخه. ويمكن اعادة تعيين الأمبدسمن على ألا يتجاوز ذلك الثلاث مرات (عرفا وليس قانونا).

والأمبدسمن غير معرض للضغوط السياسية فهو غير مسئول تجاه الحكومة أو أي جهة أخرى. وتقتصر علاقته مع البرلمان بعلاقته مع اللجنة القانونية للمجلس، التي لها الحق في استجواب الامبدسمن[١].

٢ ــ المفوض البرلماني في الدانمرك:

وجد المفوض البرلماني سنة ١٩٥٠م، بعد أن مهد له البرفسور استيفن هارويتز Stephen Hurwitz وتولي الوظيفة فيما بعد. ونص دستور ١٩٥٣م على الأمبدسمن، فقرر أنه «لمراقبة الادارة المدنية والعسكرية للدولة».

ولقد حدد القانون للأمبدسمن صلاحية الرقابة على أجهزة الدولة المركزية من مدنية وعسكرية، واستثنى من ذلك المحاكم والوزراء وشمل اختصاصه بذلك

---

(١) Walter Gellhorn, «Ombudsmen and others. Citizens' Protectors in Nine Countries», Harvard University Press, Cambridge Massachusetts: 1967, p.423. and Brian Chapman, «The Profession of Government», George Allen and Unwin Ltd., London 1956, p.232.

موظفي الخدمة المدنية وكل شخص يعمل في الدولة عدا القضاة، ثم وضعت صلاحية الأمبدسمن لتشمل الرقابة على المسئولين في الحكومات المحلية في تلك المجالات التي يكون للسلطات المركزية حق البت فيها. وكان ذلك في عام ١٩٦٢م اما المجالس المحلية فلا تقع ضمن سلطاته.

اما نفوذه فيمتد ـــ بحسب ما يختاره الامبدسمن نفسه ـــ من المراتب الدنيا في جهاز الدولة حتى اعلاها، عدا المحاكم. وهذا الاستثناء هو الجانب الوحيد الذي يختلف فيه الامبدسمن الدانمركي عن الامبدسمن السويدي. اما الكشاوى الموجهة للقضاء، فيرسلها الشاكون الى رؤساء المحاكم العليا او الى محكمة الشكاوي المستحدثة في عام ١٩٣٩م.

ولقد احاطه قانونه بممارسة المسئولية على الذين يقعون في دائرة سلطاته، الا انه يجب التنبيه انه ليس للامبدسمن سلطة قانونية تخوله حق تعديل اي قرار وجد انه غير ملائم. انما له الحق في ابداء رأيه لتوجيه الجهاز دون تعديل ما قام به الجهاز من اجراء، غير ان رد الفعل تجاه آراء الامبدسمن عادة ما تؤدي الى اجراء تعديلات في تلك الاجراءات[١].

واذا رأى الامبدسمن وجود انحراف في اجهزة الخدمة المدنية فمن حقه ان يطلب الى المدعى العام ان يتحرى القضية او يرفع دعوى جنائية امام المحاكم الاعتيادية. وقد يطلب الى الجهاز نفسه ان يتخذ اجراءات تأديبية بحق المسيء. ويعطي القانون للامبدسمن[٢] القيام بعمله ردا على شكوى، او ان يبادر بنفسه الى ذلك، او بموجب ما تنتج عنه التحريات الرسمية. وعلى كل المسئولين في الدولة ان «ان يقدموا كل الوثائق والسجلات التي يطلبها لاداء واجباته».

٣ ــ نظام المفوض البرلماني في فنلندا:

كانت فنلندا لمدة سبعة قرون جزءا من السويد. لذلك اخذت فنلندا فكرة

---

(١) Ibid, p.424, 235.

(٢) Walter Gellhorn, «Ombudsman and Others. Citizen' Protectors in Nine Countries», Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1967, p.426. and Brian Chapman, «The Profession of Government», George Allen and Unwin Ltd., London, 1965, p.226.

الأمبدسمن من السويد، ولذا كان لها Chancellor of Justice مستشار العدالة، الذي كان أساسا يعين من قبل الملك للرقابة على خدم الملك، وبمرور الوقت أصبح المدعي العام يتعقب المسئولين الذين يبدو منهم عدم الولاء. ورغم استعمار روسيا القيصرية لفنلندا، الا أن الأخيرة أبقت على مؤسساتها، وبعد استقلالها عن روسيا أصدرت دستورها في عام ١٩١٩م، الذي تضمن انشاء مكتب الأمبدسمن بجانب مكتب مستشار العدالة الذي يرتبط بالجهاز التنفيذي في حين يرتبط الأمبدسمن بالبرلمان(١).

ويختار رئيس الجمهورية مستشار من بين أولئك الثقات في مجال القانون، والمستشار نفسه معرض للمقاضاة اذا مارس صلاحياته وجاءت مخالفة للقانون. أما الأمبدسمن فيختاره البرلمان من بين القانونيين البارزين ويعين بالتصويت بالأغلبية البسيطة لأعضاء البرلمان، ويكون اختياره لفترة أربعة سنوات يتمتع خلالها بالحصانة وليس معرض للمقاضاة.

ويجب على المستشار أن يتعقب السلطات والمسئولين، لمراقبة التزامهم بالقانون، وان أدائهم لواجباتهم لا يسبب أضرارا بحقوق الآخرين.

أما التزامات الأمبدسمن تجاه البرلمان فهي «الاشراف على مدى التزام المحكمة باجراءات المحاكم والسلطات الأخرى». ويكون للمستشار «الحق في المساعدة في اجتماعات مجلس الدولة وكل المحاكم والوزارات والمصالح العامة»، وله الحق في الاطلاع على محاضر مجلس الوزراء والوزارات والمحاكم والمصالح العامة. كما يكون للأمبدسمن ــ مثل المستشار ــ الحق في المساعدة في مجلس

---

(١) Walter Gellhorn, «Ombudsmen and Others. Citizens' Protectors in Nine Countries», Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts. 1967, p. 240. and Brian Chapman, «The Profession of Government», George Allen and Unwin Ltd., London 1956, p.221.

الوزراء والمحاكم والمصالح الحكومية وحق الاطلاع على محاضر مجلس الوزراء والمحاكم والوزارات والمصالح العامة، فاذا رأي رئيس الجمهورية محاكمة أحد الوزراء في محكمة العزل Impeachment court يقوم المستشار بدور المدعي العام واذا قرر البرلمان نفس القرار فان الأمبدسمن يقوم بدور المدعي. أما اذا رفعت دعواها ضد رئيس الجمهورية أو أحد أعضاء المحكمة العليا أو المحكمة الادارية العليا، فان المستشار يقوم بدور المدعي العام، أو يقوم به الأمبدسمن.

وكان لا بد لهذه الثنائية والازدواجية أن تنتهي. فأصبح المستشار المدعي العام مختصا باقامة الدعاوي في جميع أرجاء الجمهورية، وبقي الأمبدسمن وأعطي صلاحية اقامة الدعوى على المستشار وليس للأخير نفس الحق.

وتقدم كل المقترحات التي تريد الوزارة أو رئيس الجمهورية تطبيقها الى المستشار أو الأمبدسمن لابداء الرأي فيها، الا أنهما لا يعطيان الوقت الكافي لدراسة مثل هذه المقترحات وبالأخص الأمبدسمن حيث ترسل اليه هذه الاقتراحات قبل ٤٨ ساعة من اتخاذ القرار. الا أن فرصة المستشار خير من الأمبدسمن اذ هو دائما على اتصال مستمر مع الوزارة التي دائما ما تتصل به للاستشارة(١).

ويشك كثير من الدارسين في استقلالية المستشار، اذ أنه بحكم عمله على اتصال بالجهاز التنفيذي وداخل في نظام العملية السياسية. لذلك فان دفاعه عن نفسه عادة ما يؤدي الى الدفاع عن الحكومة. كما أن المستشار يقع في خصومات مع السياسيين. وبالرغم من أن الأمبدسمن أكثر استقلالا الا أنه معرض أيضا للضغوط فاذا ما أراد أن يقدم وزيرا الى المحاكمة فان عليه أن يأخذ اذنا من البرلمان بذلك. ويمكن القول أن الاثنين لا يتمتعان بالاستقلالية، وان كان الأمبدسمن ذو حظ أكبر.

---

(١) Walter Gellhorn, «Ombudsman and Others. Citizens' Protectors in Nine Countries», Harvard University Press, Cambridge. Massachusetts. 1967. p.427. and Brian Chapman, «The Profession of Government», George Allen and Unwin Ltd., London, 1966, p.432.

ولا شك أن رقابة المستشار والأمبدسمن على قانونية الأنشطة تتشابه مع رقابة القضاة والأجهزة القضائية، ومع وجود مفهوم «استقلالية القضاء» فان الخط الفاصل صعب التحديد.

وتعين المحكمة العليا مدعي خاص بموافقة المستشار ليلتحق بكل محاكم الاستئناف في البلاد. ووظيفة المدعي الخاص تعقب قضاة المحاكم العادية واتخاذ الاجراءات لمقاضاتهم عند الضرورة. وعلاقة المستشار والأمبدسمن بالمحاكم تنقسم الى قسمين (١) مقاضاة القضاة لعزلهم (٢) فتح قضايا اتخذ بشأنها قرارات (أحكام)، وفي هذه الحالة يطلب الأمبدسمن أو المستشار من المحكمة العليا أو المحكمة الادارية العليا الغاء أحكام سابقة واعادة فتح الملفات لتلك القضايا لاستجداد شواهد حديثة أو لأسباب تتعلق بعدالة الأحكام. وفي هذه الحالة يكون هدف المستشار أو الأمبدسمن الدفاع من أجل العدالة وليس من أجل الأطراف المتضررة[١].

ولقد أنيط بكل من المستشار والأمبدسمن مراقبة الأجهزة الحكومية من المستويات الدنيا الى أعلاها. كما فوض البرلمان للأمبدسمن صلاحية أساسية تتعلق بقانونية الأنشطة العسكرية والاعتقالات، وبالرغم من أن للمستشار نفس الصلاحية الا أنه قد تركها للأمبدسمن. وبالرغم من تعدد الازدواج في تلك الاختصاصات بين المستشار والأمبدسمن فلا يوجد تناقض بين المكتبين، اذ لا يقوم أحد المكتبين بالنظر في قضية يقوم المكتب الآخر بالنظر فيها في نفس الوقت.

وللمكتبين صلاحية تقديم مقترحات بقوانين جديدة اضافة الى مراقبة ممارسة القوانين السائدة. ويقوم كل منهما بتقديم المقترحات الى الوزارات

---

(١) Walter Gellhorn, «Ombudsman and Others. Citizens' Protectors in Nine Countries», Harvard University Press, Cambridge. Massachusetts. 1967. and Brian Chapman, «The Profession of Government», George Allen and Unwin Ltd., London, 1966, p.226.

والمصالح الحكومية والبرلمان ويبديان ضرورة تعديل القوانين لمواكبة الاحتياجات الاجتماعية.

٤ ـــ المفوض البرلماني في النرويج:

استحدث نظام الأمبدسمن في النرويج عام ١٩٦٣م في حين سبقت بقية الدول الاسكندنافية في هذا المجال ـــ السويد ١٨٠٩م، فنلندا ١٩١٩م، الدانمرك ١٩٥٤م، ومع ذلك فقد كان هناك في النرويج أمبدسمن عسكري منذ عام ١٩٥٢م.

وينص قانون ١٩٦٢م الذي استحدث الأمبدسمن بأن يختار البرلمان الأمبدسمن بعد كل انتخابات عامة، لفترة أربع سنوات أي حتى الانتخابات التالية، الا اذا عزل الأمبدسمن خلالها بتصويت ثلاث أرباع أعضاء المجلس (البرلمان). كما ينص القسم الأول من القانون على أن تكون مؤهلاته مماثلة لما يطلب في مرشح المحكمة العليا Supreme Court أي ٣٥ سنة من العمر وأجازه في القانون من الدرجة الأولى.

وبالرغم من أن البرلمان يضع الخطوط العريضة لمسئولية الأمبدسمن الا أن القانون ينص على استقلاليته عن البرلمان.

وبالرغم من أن للأمبدسمن صلاحية الرقابة على أجهزة الدولة والخدمة المدنية، الا أنه ممنوع من التدخل في القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء أو أعمال المحاكم، أو المدقق في الحسابات العامة Auditor public accounts بوصفه مندوب البرلمان. ويتولى الأمبدسمن «القيام بالتأكد من أن الأجهزة التنفيذية لا ترتكب أضرارا بحق أي مواطن»، ولقد منع البرلمان الأمبدسمن من النظر في الشكاوى التي يبت فيها البرلمان.

وتتمثل صلاحياته في مراقبة الأجهزة التنفيذية والخدمة المدنية، والنظر فيها بموجب شكوى طرف معين أو بمبادرته نفسه.

٥ ــ المفوض البرلماني في الولايات المتحدة الأمريكية:

يرجع التفكير في انشاء الأمبدسمان (المفوض البرلماني) في أمريكا الى عام ١٩٦٤م، وان كان تطبيقه لم يشمل جمع الولايات، بل اقتصر على بعضها. وكانت بداية نشأته في ولاية هاواي وتابعتها بعض الولايات الأخرى كبنسلفانيا[١].

ولقد وصف المجمع الأمريكي American Assembly ــ وهو مؤسسة غير رسمية ــ في اجتماعه الثاني والثلاثين ١٩٦٧م الأمبدسمن بالآتي: «بأنه موظف رسمي على مستوى عال يتلقى الشكاوي ليقوم بالتحريات بمبادراته الذاتية. وينشر في فترات منتظمة تقاريرا عامة. وان وسائل التصحيح المتوفرة لديه تتمثل في الاقناع، والنقد، والاعلان العام. ولا يحق له قانونا أن يبطل أي فعل أجرته أي جهة رسمية. وهو يمثل البرلمان وليس الجهاز التنفيذي، ويعد وسيلة تحرى واستقصاء محايدة، مستقلة سياسيا حتى عن البرلمان نفسه». وهناك حدود على صلاحية الأمبدسمن، اذ لا يمكنه ابطال أو تعطيل اجراء تقوم به المحاكم أو الأجهزة التنفيذية. وأهم صلاحياته تتمثل في التحري والاستقصاء.

ولديه صلاحية المبادرة الذاتية للقيام بالتحري دون الانتظار للشكاوي لتصل اليه.

أما طريقته في الاستجابة للشكاوى ضد الأجهزة الادارية فانها ــ على عكس المحاكم ــ طريقة مباشرة، غير رسمية الاجراءات سريعة، ولا تكلف الا اليسير. لذلك فان الشكاوى التافهة يمكن للمواطن تقديمها الى الأمبدسمن ولا يرى الأمبدسمن غضاضة في بحثها.

---

(١) Stanley V. Anderson and John E. Moore, «Establishing Ombudsman Offices. Recent Experience in the United States». Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 1972, pp.80.

ولقد شاعت فكرة الأمبدسمن في الولايات المتحدة حتى أصبحت الكلمة ترمز الى أي نوع من الترتيبات لمعالجة الشكاوى أو تقديم التظلمات في بعض الولايات والجامعات والنقابات المهنية[١]...الخ.

ويلاحظ أن نظام الأمبدسمن لم يلق النجاح الذي ناله في الدول الاسكندنافية لأسباب منها اتساع رقعة الدولة وكثرة سكانها، وتطبيق نظام الفصل بين السلطات، بالاضافة الى تفضيل أعضاء الكونجرس القيام بأنفسهم بالتحقق من الشكاوى التي يقدمها الناخبين بدائرتهم لأغراض سياسية.

٦ ــ جهاز المفوض البرلماني في انجلترا:

استحدث في عام ١٩٦٧م «مكتب المفوض البرلماني للادارة» Parliamentary Commissioner for Addministration على نسق الأمبدسمن الموجود في السويد والدنمارك، وقد أعطى المفوض صلاحية الحق في الاطلاع على الوثائق الداخلية للأجهزة التنفيذية، شأنه في ذلك شأن المدقق العام. غير أن الأول لا يدقق الحسابات وتكون أعماله الرقابية استجابة خاصة لشكاوي مواطنين تقدم من خلال أعضاء البرلمان، ويركز عادة على التجاوزات الادارية بحسب مفهومه للتجاوزات، أما اختصاصه الأساسي فهو حماية المواطنين عما قد يعانونه بسبب ارتباك أو عدم كفاءة العملية الادارية كاتخاذ قرارات مبنية على معلومات خاطئة أو غير كافية[٢].

---

(١) «The American Assembly. Ombudsman for American Government». Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs. 19. Stanley V. Anderson and John E. Moore «Establishing Ombudsman Office, Recent Experience in the United States», Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 1972, pp.80.

(٢) Baker, R.J.S. «Administrative Theory and Public Administration», Hutchinson University Library, London, 1972, p.95.

المبحث الثالث

تقدير الرقابة السياسية ومقارنتها بالرقابة الادارية

نعرض هنا في مطلبين لتقدير الرقابة السياسية، ثم للمقارنة بين الرقابة البرلمانية والرقابة الادارية.

المطلب الأول

تقدير الرقابة السياسية

أولا ـــ الرقابة السياسية المباشرة:

تتمثل الرقابة السياسية المباشرة ـــ كما سبق ان ذكرنا ـــ في رقابة الرأي العام ورقابة الأحزاب السياسية. ويقتضي الأمر تقدير كل نوع من هذين النوعين من الرقابة، حتى نتعرف على جدواه كوسيلة للرقابة.

١ ـــ رقابة الرأي العام:

تظهر في الأنظمة الديمقراطية دائما الحاجة الى الحصول على تأييد الرأي العام للسياسات التي تنفذها الحكومة. فوسائل الأعلام والاتصال الجماهيري تمد الحكومة بامكانيات تؤثر الى حد كبير على اتجاهات الرأي العام، عن طريق انارة السبيل للسلطات العامة عن اتجاه الرأي العام[1]. على حين أنه في الدول

---

(١) د. فؤاد العطار ـــ القضاء الاداري، مرجع سابق، ص٧٢.

ذات الطبيعة السياسية غير الديمقراطية، فان هذه الأجهزة تكون عادة تحت سيطرة أجهزة الحكومة وتعبر عن سياستها وأهدافها وهي مجرد أبواق دعاية لنظام الحكم. وبالتالي لا ينتظر أن تعبر عن الرأي العام بقدر ما تعبر عن السلطة وهي بهذه الصفة تفقد صفتها كأداة تعبير عن الرأي العام، وعلى عكس ما يتوقع منها تحاول أن تطمس الحقائق، وتخفي القصور والفساد في الأجهزة الادارية.

وتتسم رقابة الرأي العام بمزايا عديدة[1]:

١ ــ تأثر القادة والزعماء بها الى حد بعيد وخاصة في المجتمعات المستقرة التي يعد استتباب الحكم فيها واستقراره دليلا على رضا الرأي العام.

٢ ــ تحدد معالم واتجاهات سياسة الدولة في الداخل والخارج (عدا بعض الحالات الدكتاتورية أو تسلط الحزب كما في الصين الشيوعية والاتحاد السوفياتي وأوروبا الشرقية).

٣ ــ تعتبر سندا قويا للهيئات والمؤسسات القائمة في المجتمع والتي كان لا يمكن لها أن تقوم لولا موافقة الرأي العام. كما أن تأثيرها واضح في مجالات الحياة المختلفة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية...الخ.

٤ ــ تساعد عمليات قياس الرأي العام في التخطيط السليم في كافة المجالات وعدم التخبط في الحدس والتخمين والتوقع، ولذلك فهو يساهم في حل المشكلات المختلفة.

٥ ــ تساعد معرفته على توقع سلوك الأفراد والجماعة ازاء المشكلات المماثلة

---

(١) د. عادل الصيرفي ــ الرأي العام، مرجع سابق.
ويراجع في أهمية الرأي العام وضرورته: الرأي العام رسالة الدكتوراه للدكتور سعيد سراج، القاهرة سنة ١٩٧٨، ص٢٦٥ وما بعدها، الرأي العام وأثره في طريقة وضع الدساتير، رسالة للدكتور يوسف محمود صبح، القاهرة ١٩٨١، ص٥ وما بعدها.

مع الأخذ في الاعتبار الظروف الجديدة واختلاف الزمن والتغيرات التي طرأت على المجتمع.

وثمة مسألة لها ارتباط بموضوع رقابة الرأي العام على الأجهزة الحكومية تتصل بتزايد الأنشطة السرية التي تقوم بها الحكومة، منذ قيام الحرب العالمية الثانية ومع التقدم التكنولوجي والفني الحديث الذي أحرزته البشرية، أدت هذه الظروف جميعها الى قيام الحكومة بعدد من الأنشطة التي لا تكشف عنها للجمهور.

والسؤال الذي يتردد في هذا المجال هو: كيف يمكن للرأي العام محاسبة المسئولين؟ ليس هناك شك في أن الأمن القومي تكون له الأسبقية بالنسبة للرقابة الديمقراطية ولكن المسألة تتعلق بمقدار السرية التي تفرض والتي يمكن التوفيق بينها وبين الديمقراطية، كذلك المدة المناسبة التي يحتفظ فيها بسرية المعلومات. هذه كلها أمور ينبغي دراستها، حيث أنها تؤثر في الروح المعنوية للمواطنين، وتبعث على السلبية وعدم الاكتراث بالأمور بينهم بدلا من النقد العام. هذا من جهة ومن جهة أخرى فان السرية قد تؤثر في كفاية الجهاز الحكومي لصعوبة عملية التنسيق بين الأعمال والأنشطة المعتادة وبين الأعمال السرية المرتبطة بها[1].

٢ ــ رقابة الأحزاب:

يرى بعض الكتاب أن رقابة الأحزاب لا فاعلية فيها[2]، وانها تقسم الأمة شيعا[3] ولا تأثير لها الا زيادة نشاط الفرد في داخل نظام الحزب الواحد. ذلك أنه اذا قصد من وراء الرقابة السياسية اعطاء الشعب حق ممارسة الرقابة على

---

(١) د. عادل الصيرفي ــ الرأي العام، مرجع سابق.

(٢) د. ابراهيم درويش ــ الادارة العامة في النظرية والممارسة، الطبعة الرابعة، سنة ١٩٧٨، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص٣٩٤.

(٣) د. سليمان الطماوي ــ السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص٥٢٨.

أعمال الادارة، فان ذلك متحقق فعلا من خلال الرقابة التشريعية والتي يمارسها نواب الشعب الذين هم ممثليه المنتخبين عنه في السلطة التشريعية، والمعبرين عن ارادته في عملية رقابة أعمال الادارة. وللمواطنين الحق في الاتصال بنوابهم أو الكتابة والشكوى مباشرة الى المجلس النيابي، ومن المفروض بل من المحتم أن يكون النائب على اتصال دائم بناخبيه وبمشاكلهم وأن يقف على معاملة الادارة لهم. وعلى ذلك فان عملية الرقابة لا داعي لها في هذه الحالة. ويستند هذا الرأي الى أن نموذج الرقابة السياسية التي تمارس من خلال التنظيمات المختلفة سواء مجالس شعبية أم سياسية وجد أولا في داخل النظم التي تأخذ بنظام العقيدة السياسية المطلقة وتبعا لقيام مؤسسة سياسية واحدة غير رسمية وأنه في مثل هذه النظم فالادارة ما هي الا أداة لتحقيق ما يرسمه الحزب من برامج، والحزب ممثلا في قيادته المركزية التي تقع في موقع القمة من بنائه الهرمي السياسي هي التي تمارس عملية الرقابة من خلال أجهزة تابعة لها. أما ما يسمى بالرقابة السياسية فأمر يخالفه الواقع.

ونرى أن هذا الرأي قد جانبه الصواب، ودليلنا على ذلك ان النقد قد تناول النظم التي تأخذ بنظام العقيدة الشمولية، واذا كان ثمة عيوب في النظم التي تقوم على أساس العقيدة المطلقة السائدة، فان هذا لا يقدح في فاعلية الرقابة السياسية في الدول الديمقراطية والتي تكون فيها الأحزاب ــ وبخاصة أحزاب المعارضة ــ منبرا للرأي الحر.

كما أن هذا الرأي يتجاهل أدوات هامة من أدوات الرقابة والتأثير على الأجهزة التنفيذية، ونعني بها الصحافة وأجهزة الأعلام. فان هذه الأجهزة بما تنشره من تحقيقات صحفية وآراء للمواطنين ذات تأثير عميق وفعال في النقد والتوجيه وكشف الانحرافات حتى أنه يطلق على الصحافة السلطة الرابعة[1].

---

(١) دكتور اسماعيل صبري مقلد ــ دراسات في الادارة العامة، ص١٠٢، مرجع سابق.

وأخيرا فانه لا محل للتفرقة بين رقابة السلطة التشريعية والرقابة السياسية، فالرقابة التشريعية هي في واقع الأمر رقابة شعبية بطريق غير مباشر، تتم عن طريق ممثلين ينتخبهم الشعب ولكنها تستند الى السلطة السياسية بصفة أساسية.

وقد أخذ بعض الكتاب على الرقابة السياسية المباشرة بوجه عام أن ضوابط الرقابة فيها ليست محددة كما أن معاييرها ليست واحدة، ونادرا ما يجمع بين أدواتها واجراءاتها وظروف تطبيقها وعلاقتها المتبادلة وبين غيرها من نظم الرقابة التشريعية أو القضائية أو السياسية نظام متكامل محدد المعالم والاتجاهات[1].

ومن رأينا أن هذه الرقابة لها دور تصحيحي بالنسبة لسائر أنواع الرقابات الأخرى. فالرقابة السياسية المباشرة هي التي يتوفر فيها النطاق العلمي الذي يضمن الحكم السليم على تصرفات الادارة، مع كفالة الضمانات اللازمة. ذلك أن الرقابة الادارية تقوم بدور فعال اذا وجد حولها رأي عام قادر وشعب واع ونقد هادف يعصم من الخطأ[2]. ومما يساعد على ذلك أن تقوم الجهات التنفيذية بالأعلام الكافي عن أنشطتها وسير العمل فيها بطريقة موضوعية بعيدة عن الدعاية والاعلان وتقديم الحقائق والبيانات الصحيحة حتى يمكن توفير الثقة في أعمالها.

ثانيا ــ الرقابة السياسية غير المباشرة:

يتفق جميع الكتاب على ضرورة وأهمية الرقابة التشريعية، ومن بينها التمثيل الشعبي المباشر، والاعتراض على استخدام الأسلوب لذلك فقد رأى البعض أنها وان كانت ضرورية الا أنها تعد أحد معوقات الكفاءة الادارية، وساقوا في التدليل على ذلك ما يلي:

---

(١) يراجع في اعتبار الصحافة سلطة رابعة أم مجرد احدى أدوات التأثير في الرأي العام: القانون الدستوري للدكتور رمزي الشاعر، القاهرة سنة ١٩٨٢، ص٦٤٨ وما بعدها.

(٢) دكتور بكر القباني ــ الوجيز في الادارة العامة، مرجع سابق، ص١٧٥.

١ ـــ كثيرا ما تتدخل السلطة التشريعية في أدق تفاصيل العمل الاداري، وهي بهذا التدخل تشكل قيدا على حرية الادارة في المبادأة، كما أن السلطة التشريعية ليس لديها من الخبرات والكفاءات ما يتيح لها اجراء رقابة واسعة وتفصيلية على كافة أجهزة الدولة وبالتالي فان الرقابة التي تمارسها تتسم بالشكلية والسطحية.

٢ ـــ ان أعضاء المجالس السياسية المنتخبين من قواعد شعبية، يعملون على ارضاء ناخبيهم ولضمان كسب أصواتهم في أية انتخابات مقبلة، حيث نجدهم لا يهتمون بالبرامج ذات الأهداف الطويلة والتي تنتج ثمارها بعد سنوات، برغم أهميتها الحيوية لمستقبل البلاد.

٣ ـــ تؤدي الاعتبارات الحزبية في كثير من الحالات الى تعطيل الرقابة، مما يجعلها ناقصة وغير فعالة في حماية الأفراد من اعتداء الادارة[١].

ولهذه الأسباب رأي هؤلاء الكتاب وجوب تحرير الادارة من الرقابة الصارمة التي تمارسها السلطة التشريعية، بحيث تترك للسلطة التنفيذية حرية الحركة والمرونة اللازمة لمواجهة متطلبات وظروف الحياة والعصر.

وطبقا لهذا فان دور السلطة التشريعية في الرقابة يجب أن يقتصر على مجرد مدى التزام السلطة التنفيذية بالسياسة العامة التي أقرتها السلطة التشريعية، ومتابعة الخطوات العامة. ومن ناحية أخرى تختلف هذه الرقابة قوة وضعفا تبعا للنظام الدستوري القائم بالبلاد[٢].

وعلى طرف نقيض من هذا الرأي يرى البعض أن هذه الرقابة أمر ملح وضروري للأسباب الآتية:

١ ـــ ان السلطة التشريعية باعتبارها سلطة ممثلة للناخبين وهم أفراد الشعب

---

(١) د. محمود حافظ ـــ القانون الاداري، مرجع سابق، ص٧٠.
(٢) د. فؤاد العطار ـــ القضاء الاداري، مرجع سابق، ص٧٢.

فهي بهذه المثابة انما تعبر عن احتياجاته ورغباته، وبالتالي فان السلطة التشريعية الممثلة للرأي العام الشعبي وهم جمهور المستفيدين لا بد لها أن تراقب كل أعمال الجهاز الاداري بالدولة. ويكون أبعاد ممثلي الشعب عن الادارة له أسوأ النتائج بالنسبة لأفراد الشعب وبالنسبة للادارة حيث لا بد لها أن تعرف مدى نجاحها في تحقيق أهدافها المحددة بالوقوف على رأي ممثلي الشعب فيما أنجزته من أعمال وفيما أخفقت في تنفيذه. فرقابة السلطة التشريعية تمثل ضرورة حيوية لتحقيق كفاءة الجهاز.

٢ ـــ ان السلطة التشريعية أداة رقابة سياسية منظمة على الجهاز الاداري للدولة، وليس لأحد مصلحة في أبعاد هذه الرقابة على الأجهزة الادارية، وأنه مع وجود هذه الرقابة تضمن عدم انحراف وتسلط هذه الأجهزة وقيامها بالعمل طبقا للأهداف السياسية العامة للدولة[1].

ونرى أن الهدف الأساسي من اضطلاع المجالس النيابية والبرلمانات بمهمة رقابة الأجهزة الادارية في الدولة هو الصالح العام. وحق الرقابة التشريعية مبدأ تنص عليه الدساتير، التي تنظم طرق ووسائل هذه الرقابة ولكن الخلاف يحتدم بصدد مباشرة الرقابة الصارمة التفصيلية على نشاط الأجهزة الادارية.

ويمكن القول أنه ازاء مقتضيات التطور الحالي واتساع نشاط الادارة فان السلطة التشريعية طورت أساليبها في الرقابة لتواكب الظروف التي تحيط بها فلم تعد الرقابة تمتد الى كافة التفصيلات الصغيرة في نشاط الادارة، بل ان تركيزها عادة يكون على عدد محدود من النقاط الرئيسية التي تتحكم في كافة الجهاز الاداري ومن ناحية أخرى فقد أنشأت السلطة التشريعية داخل النظام الاداري أجهزة رقابة، وأحاطتها بالضمانات ووفرت لها الحصانات اللازمة لكي تباشر مهامها على وجه سليم بدون تأثير من الأجهزة التي تقوم بمراقبة أعمالها.

وبذلك تكون هذه الأجهزة قد وفرت جهد أعضاء البرلمانات ليتفرغوا لرقابة الموضوعات ذات الصبغة العامة، وتولت هذه الأجهزة الرقابية تنقية وتصفية الانحرافات التي تراها ومعالجة الأخطاء التي تجدها. وهي في النهاية تقدم الى السلطة التشريعية صورة كاملة عن عمل الجهاز الاداري وما تراه من ملاحظات تعوق سيره في تنفيذ المهام المكلف بها وانجاز البرامج المخطط لها مسبقا واقتراح العلاج اللازم.

المطلب الثاني

مقارنة الرقابة الادارية والرقابة البرلمانية

تتحصل أوجه الخلاف بين الرقابتين فيما يلي:

١ ــ من حيث الهيئة التي تتولى الرقابة[١]:

يتولى البرلمان ــ عن طريق أعضائه المنتخبين ــ الرقابة التشريعية، في حين تتولى الرقابة الادارية الادارة ذاتها.

٢ ــ من حيث وسائل الرقابة:

يبين دستور كل دولة وسائل الرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية. وتتراوح هذه الوسائل بين حق السؤال والاستجواب وتشكيل لجان التحقيق الى جانب ما سبق ايضاحه عن رقابة البرلمان على الميزانية والحساب الختامي.

---

(١) دكتور محمد كامل ليلة ــ القانون الدستوري، ١٩٧١، دار الفكر العربي، ص٢٨٢.
د. فؤاد العطار ــ القضاء الاداري، مرجع سابق، ص٧٢.
د. محمود محمد حافظ ــ القضاء الاداري، ١٩٦٦، ص٧٠، مرجع سابق.

أما بصدد الرقابة الادارية فهي متعددة متنوعة بحسب ظروف كل وحدة ادارية.

٣ ــ من حيث مدى الرقابة:

ان الرقابة البرلمانية تنصب أساسا على أمهات المسائل المتعلقة بالسياسة العامة للدولة وتهم الرأي العام، ولا تبحث التفصيلات الجزئية، في حين تتناول الرقابة الادارية كافة الموضوعات التي تمارسها الجهة الادارية أيا ما كان حجمها.

٤ ــ من حيث الآثار:

ان آثار الرقابة التشريعية ذات صبغة خطيرة قد تصل في النظم البرلمانية الى طرح الثقة بالحكومة على النحو الذي تفصله كتب القانون الدستوري[١].

بينما تقتصر الرقابة الادارية على تصحيح الأخطاء وعلاج الانحرافات بما يصاحب ذلك من توقيع الجزاء التأديبي على المخطىء[٢].

---

(١) راجع في تفصيلات ذلك: القانون الدستوري للدكتور رمزي الشاعر ــ مرجع سابق، ص١٩٥ وما بعدها. ويراجع كذلك المؤلفات العديدة الأخرى في القانون الدستوري.

(٢) د. محمد كامل ليلة ــ القانون الدستوري، ١٩٧١، مرجع سابق، ص٣٨٣.
د. فؤاد العطار ــ القضاء الاداري، مرجع سابق، ص٧٢.
د. محمود حافظ ــ القضاء الاداري، ١٩٦٦، مرجع سابق، ص٧٠.



الخاتمة

رأينا فيما سبق من أنه كان لنتيجة ضرورة وجود رقابة على أعمال الادارة في تسييرها للمرافق العامة وشئون القائمين عليها أن اتجهت الدول في تطور نظمها الى الرقابة القضائية على أعمال الادارة، كما رأينا كيف انتهى الأمر في غالبية الدول الى انتهاج مبدأ ازدواجية الرقابة القضائية بايجاد القضاء الاداري باعتباره قضاءا متخصصا تطمئن اليه الادارة في رقابته لأعمالها وتوفيقه في ذلك بين المصلحة العامة التي تتغياها الادارة فيما تتخذه من قرارات واجراءات والمصلحة الخاصة بحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وحتى في البلاد الانجلوسكسونية التي اتبعت مبدأ نظام القضاء الموحد (انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية) فانها اتجهت أخيرا الى ايجاد نوع من القضاء الاداري وان كان لم يصبح قضاؤه عاما في أعمال الادارة، الا أن مراعاة المصلحة العامة ولاختلاف مبادىء علم الادارة والقانون الاداري عن تلك التي تقوم عليها قواعد القانون الخاص بعلاقات الأفراد بعضهم ببعض. وذلك اتباعا لمبدأ التخصص في العلوم والفنون الذي يسود عالمنا

اليوم سواء في القضاء أو في الطب أو غيرهما من التخصصات.

ولكننا نقول أنه اذا كان مبدأ الشرعية في أعمال الادارة وضرورة سيادته على المبادىء التي يقوم عليها نظام الدولة، بل والأمم في علاقاتها اليوم، فانه كلما اتجهت الدولة الى هذا المبدأ وخضعت للقاعدة القانونية فانها تكون بذلك قد أنصفت نفسها وأنصفت المحكومين، ولم يعد هناك حاجة لرقابة على أعمال السلطة الادارية بل انها تصبح ولا معنى لها.

المراجع

أولا: باللغة العربية:

د. ابراهيم درويش

١ ــ دراسات في الادارة العامة ــ دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٢م.

٢ ــ الادارة العامة في النظرية والممارسة ــ الطبعة الرابعة، الهيئة المصرية العامة للكتب، القاهرة سنة ١٩٧٨م.

د. ابراهيم نجيب

٣ ــ القضاء في الاسلام وتاريخه ونظامه ــ الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية، القاهرة سنة ١٩٧٥م.

د. ابراهيم امام

٤ ــ الاعلام والاتصال بالجماهير ــ مكتبة الانجلو المصرية، الطبعة الأولى سنة ١٩٦٩م.

البيهقي

٥ ــ المحاسن والمساوىء.

الجاحظ

٦ ــ البيان والتبيين.

د. أحمد عبدالقادر الجمال

٧ ــ مقدمة في أصول النظم الاجتماعية والساسية ــ الطبعة الثانية، مكتبة

نهضة مصر، القاهرة.

د. أحمد سويلم العمرى

٨ ـــ الرأي العام والدعاية ـــ الدار القومية للطباعة والنشر.

د. أحمد محمد أبو زيد

٩ ـــ سيكولوجية الرأي العام ورسالة الديمقراطية ـــ عالم الكتب، ١٩٦٨م.

د. اسماعيل صبري مقلد

١٠ـــ دراسات في الادارة العامة ـــ دار المعارف، طبعة ثانية، القاهرة سنة ١٩٧٣م.

د. السيد خليل هيكل

١١ـــ الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية ـــ منشأة المعارف بالاسكندرية.

الماوردي

١٢ـــ الاحكام السلطانية ـــ طبعة الحلبي، القاهرة.

ايردن الكسندر

١٣ـــ الدستور البريطاني ونظم الحكم في مجموعة الأمم البريطانية ـــ ترجمة محمد الهمشري.

د. بكر القباني

١٤ـــ الوجيز في الادارة العامة.

د. ثروت بدوي

١٥ـــ النظام الدستوري العربي ـــ دار النهضة العربية، ١٩٦٤م.

١٦ـــ مبادىء القانون الاداري ـــ المجلد الأول، سنة ١٩٦٦م.

١٧ـــ النظم السياسية ـــ الجزء الأول، دار النهضة العربية، سنة ١٩٧٥م.

١٨ـــ تدرج القرارات الادارية ومبدأ المشروعية ـــ ١٩٦٩/٦٨م.

١٩ـــ أصول الفكر السياسي.

د. حسن وعلى ابراهيم

٢٠ــ النظم الاسلامية ــ طبعة ١٩٣٩م.
د. حمدي أمين عبدالهادي
٢١ــ نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ــ دراسة الأصول العامة للتنمية الادارية وتطبيقاتها المقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٦٦م.
خليل جريج
٢٢ــ الرقابة القضائية على أعمال التشريع ــ قسم البحوث والدراسات القانونية والشرعية، معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٧٠م.
د. رمزي الشاعر
٢٣ــ النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٧٠م.
٢٤ــ مبادىء الادارة العامة ــ القاهرة ١٩٧٢م.
٢٥ــ الايديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة ــ مطبعة عين شمس ١٩٧٩م.
٢٦ــ النظرية العامة ــ القانون الدستوري، دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٨٢م.
٢٧ــ القضاء الاداري ورقابة على أعمال الادارة، ١٩٨٢م.
٢٨ــ المسئولية عن السلطة القضائية ــ الطبعة الأولى، ١٩٧٨م، مطبعة عين شمس.
٢٩ــ القانون الدستوري ــ القاهرة ١٩٨٢م.
د. سليمان الطماوي
٣٠ــ مبادىء القانون الاداري طبقا لآخر تطورات التشريع والقضاء ــ الطبعة الرابعة سنة ١٩٦١م، دار الفكر العربي، القاهرة.
٣١ــ النظرية العامة للقرارات الادارية ــ دراسة مقارنة طبعة ١٩٧٦م.

٣٢ــ الوجيز في القانون الاداري ــ دار الفكر العربي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٨٢م.
٣٣ــ مبادىء القانون الاداري ــ طبعتي ١٩٧٥م، ١٩٨٢م، دار الفكر العربي.
٣٤ــ عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة ــ دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، طبعة أولى ١٩٦٩م.
٣٥ــ السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩م.
٣٦ــ مسئولية الادارة عن أعمالها التعاقدية ــ سنة ١٩٥٥م.
٣٧ــ الوجيز في نظم الحكم والادارة ــ طبعة سنة ١٩٦٢م.
٣٨ــ القضاء الاداري ــ الجزء الأول والثاني والثالث ــ دار الفكر العربي.

د. سعيد سراج

٣٩ــ أهمية الرأي العام وضروريته ــ رسالة دكتوراه، القاهرة سنة ١٩٧٨م.

د. طعيمة الجرف

٤٠ــ رقابة القضاء لأعمال الادارة العامة ــ طبعة سنة ١٩٦٢م.
٤١ــ القانون الدستوري ــ مكتبة القاهرة الحديثة.
٤٢ــ مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ــ مكتبة القاهرة الحديثة، طبعة ١٩٦٣م.
٤٣ــ القانون الاداري ــ مكتبة القاهرة الحديثة طبعة ١٩٦٣م.

ظافر القاسمي

٤٤ــ نظام الحكم في الشريعة والتاريخ (السلطة القضائية) ــ دار الاندلس.

د. عبدالحميد كمال حشيش

٤٥ــ مبادىء القضاء الاداري ــ دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٧٧م.

د. عبدالعزيز بديوي

٤٦ــ القضاء في الاسلام وحماية الحقوق ــ دار الفكر العربي، طبعة سنة ١٩٧٩م.

د. عبداللطيف حمزة

٤٧ــ الاعلام والدعاية ــ الطبعة الأولى، مطبعة المعارف، بغداد ١٩٥٦م.

د. عبدالله اسماعيل البستاني

٤٨ــ حرية الصحافة ــ دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، سنة ١٩٥٠م.

د. عبدالمنعم البدراوي

٤٩ــ النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق ــ دار النهضة العربية، بيروت سنة ١٩٦٦م.

د. عثمان خليل

٥٠ــ مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الادارة ــ دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة سنة ١٩٦٢م، عالم الكتب، القاهرة.

٥١ــ المبادىء الدستورية العامة ــ طبعة ١٩٥٦م.

٥٢ــ النظام الدستوري ــ سنة ١٩٤١م.

د. علي ابراهيم

٥٣ــ مصر نصر في العصور الوسطى.

فتحي عثمان

٥٤ــ الفكر القانوني الاسلامي بين أصول الشريعة وتراث الفقه ــ مكتبة وهبه ــ القاهرة.

د. فتحي الابياري

٥٥ــ الرأي العام والمخطط الصهيوني ــ المجلس الأعلى للشئون الاسلامية، ١٩٦٩م.

د. فؤاد العطار

٥٦ــ النظم السياسية والقانون الدستوري ــ ١٩٦٦/٦٥م.

٥٧ـ القضاء الاداري ـ دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الادارة وأعمالها وبعض تطبيقاتها في القانون الوضعي، دار النهضة العربية.

د. ماجد راغب الحلو

٥٨ـ القضاء الاداري ـ الطبعة الأولى، سنة ١٩٧٧م، دار المطبوعات الجامعية.

محمد سلام مدكور

٥٩ـ القضاء في الاسلام ـ دار النهضة العربية.

د. محمد عبدالجواد محمد

٦٠ـ التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية ـ منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٣٩٧هـ.

د. محمد عصفور

٦١ـ أزمة الحريات العامة في المعسكرين الشرقي والغربي ـ طبعة أولى ١٩٦١م.

محمد علي راتب، محمد نصر الدين كامل، فاروق راتب

٦٢ـ قضاء الامور المستعجلة ـ طبعة سنة ١٩٦٨م.

محمد كامل ليلة

٦٣ـ الرقابة على أعمال الادارة (الرقابة القضائية) ـ الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، بيروت ٦٧/١٩٦٨م.

٦٤ـ القانون الدستوري ـ دار الفكر العربي، القاهرة سنة ١٩٧١م.

٦٥ـ النظم السياسية المقارنة ـ الرسالة الأولى، التطورات الدستورية العالمية ١٩٦٣م، مطبعة الاعتماد.

٦٦ـ نظرية التنفيذ المباشر في القانون الاداري ـ دار الفكر العربي، القاهرة.

٦٧ـ النظم السياسية للدولة والحكومة ـ دار الفكر العربي، سنة ١٩٦٦م.

د. محمد عبدالقادر حاتم

٦٨ــ الاعلام والدعاية ــ مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٧٢م.

د. محمود حلمي

٦٩ــ المبادىء الدستورية العامة ــ طبعة ثالثة سنة ١٩٧٠م.

د. محمود محمد حافظ

٧٠ــ القضاء الاداري ــ دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية.

د. مختار التهامى

٧١ــ الاعلام والتحول الاشتراكي ــ الطبعة الأولى، دار المعارف ١٩٦٦م.

د. مصطفى كامل

٧٢ــ شرح القانون الدستوري ــ طبعة سنة ١٩٥١م.

د. يحيى الجمل

٧٣ــ الأنظمة السياسية المعاصرة ــ دار النهضة العربية، القاهرة.

د. يوسف صبح

٧٤ــ الرأي العام وأثره في طريقة وضع الدساتير ــ رسالة دكتوراه، القاهرة ١٩٨١م.

ب ــ المقالات والبحوث والمحاضرات والدراسات والتقارير:

د. توفيق الشاوي

١ ــ محاضرات في المبادىء الاساسية للتنظيم القضائي في البلاد العربية، ١٩٥٧م.

د. حمدي عبدالمنعم

٢ ــ ولاية القضاء الاداري والاسلامي ــ مقال مسلسل في مجلة العدالة، أبوظبي السنة الرابعة، العدد ١٦، أكتوبر ١٩٧٧م.

محمد عبدالله العربي

١١ــ مقال عن المؤتمر الدولي الخامس للعلوم الادارية ــ **مجلة القانون** والاقتصاد سنة ١٩٣٤م.

د. محمد سليم العوا

١٢ــ مقال بعنوان «قضاء المظالم في الشريعة الاسلامية وتطبيقه في المملكة العربية السعودية ــ **مجلة** ادارة قضايا الحكومة.

د. يحيى الجمل

١٣ــ «بعض ملامح تطور القانون الاداري في انجلترا خلال القرن العشرين» ــ مجلة العلوم الادارية، السنة الثانية عشرة، العدد الأول، أبريل سنة ١٩٧٠م.



المراجع الاجنبية

ENGLISH REFERNCES:

1. **ANDERSON,** Stanley V. and MOORE, John E.
«Establishing Ombudsman Offices. Recent Experience in the United States» (Institute of Government Studies, University of California. Berkeley. 1972).

2. **BAKER,** R.S.J.
«Administrative Theory and Public Administration». (Hutchinson University Library. London. 1972).

3. **BERKLEY,** George E.
«The Carfo of Public Administration». (Allyn & Bacon Enc. Boston. 1975).

4. **CHAPMAN,** Brian.
«The Profession of Government». (George Allen & Unwin Ltd. London. 1959).

5. **CHILDS,** Harwood L.
«Public Opinion, Nature, Formation and Role». (D. Van Nostrand Company, New York).

6. **CHRAMM,** Wilbur S.
«Responsibility in Mass Communication». (Masper & Rou. Publishers. 1957).

7. **CHRISTENSON,** Reo M. and **McWILLIAMS,** Robert O.
«Voice of the People». (McGraw-Hill Company. 1967).

8. **DIMOCK,** Marshall E. and **DIMOCK,** Gladys O.
«Public Administration». (Holt, Reinehart and Winston, Inc. New York, Chicago and San Francisco).

9. **DOOB,** Leonard W.
«Public Opinion and Propaganda». (Anchor Books. 1966 Second Edition).

د. رمزي الشاعر

٣ ــ الانحراف الاداري ــ بحث بمجلة العلوم الادارية، العدد الأول، سنة ١٩٦٩م.

سمير شما

٤ ــ ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية ــ مجلة معهد الادارة العامة، العدد الخامس، الرياض رمضان ١٣٨٦هـ.

د. عادل الصيرفي

٥ ــ محاضرات في الرأي العام ــ جامعة الرياض، ١٣٩٩هـ.

د. عاطف خليل

٦ ــ الحياة العلمية لمجلس الدولة ــ مقال منشور بمجلة مجلس الدولة سنة ١٩٦٩م.

الشيخ عبدالوهاب خلاف

٧ ــ مقال منشور بعنوان «السلطات الثلاث» مجلة القانون والاقتصاد ــ السنة الخامسة.

د. عيد مسعود الجهنى

٨ ــ مقال بعنوان «هيئات حسم المنازعات التجارية وضرورة التطوير» مجلة تجارة الرياض، العدد ٢٦٠، رمضان/شوال ١٤٠٣هـ، العدد ٢٦١ ــ ذوالقعدة/ذوالحجة ١٤٠٣هـ.

٩ ــ مقال بعنوان «أبعاد التدخل السوفيتي في دول العالم النامي بين مبدأ بريجنيف ومبادىء الأمم المتحدة» ــ الجزيرة، العدد ١٤٠٧٤، نوفمبر ١٩٨٣م.

محمد حسن البراري

١٠ــ ترجمة مجموعة المحاضرات التي ألقاها J. Esteve بعنوان Droit Public General، ألقيت في كلية الحقوق بدمشق ١٩٣٠م.

10. **GAULT,** R.H.
«Social Psychology». (New York. Henry Holt. 1923).

11. **GELLHORN,** Walter.
«Ombudsman and Others». (Harvard University Press. Cambridge. Massachusetts. 1867).

12. **GELLHORN,** Walter.
«Ombudsman and Others». (Harvard University Press. Cambridge. Massachusetts. 1867).

13. **GREEN,** Timothy.
«The Universal Eye: World Television in the Seventies». (The Bodley Head. 1972).

14. **LANE,** Robert E. and **SEARS,** David O.
«Public Opinion: Foundations of Modern Political Science Series». (1964).

15. **MEDEIRON,** James A. and **SCHMITT,** David E.
«Public Bureaucracy». (Wadsworth Publishing Co. Inc. 1977).

16. **MIEWAID,** Robert D.
«Public Administration». (McGraw-Hill Book Company. 1978).

17. **NIGRO,** Felix A. and **NIGRO,** Lloyd C.
«Modern Public Administration». (Harper and Row. Publishers. New York, San Francisco, London 1977).

18. **SCHLEH,** Edward E.
«Management by Results: The Dynamics of Profitable Management». (New York. McGraw-Hill Book Co. 1961).

19. **SCHWARTZ.**
«French Administrative Law and the Common Law World».

20. **SISSEN,** C.H.
«The Spirit of British Administration». (Faber & Faber Ltd. 1959).

FRENCH REFERENCES

1. **AUDY,** J.M. et **DRAGE,** R.
«La Reforme du Conseil d'Etat. Decrets du 26 Aout». (R.D.F. 1976).

2. **BRAIBANT,** Guy, **QUESTIANT,** Nicole and **WINER,** Celine.
«Le Controle de L'Administration et la Protection des Citoyens». (Editions Cuses).

3. **GUIRAND.**
«L'Autorite Executif».

4. **HANSON.**
«Le Controle de L'Etat sur les Enterprises Nationalises». (Paris 1962).

5. Manual Elementaire de Droit Administratif.



فهرست

صفحة

الباب الأول

السلطة القضائية

صفحة

صفحة

صفحة

الباب الثاني
السلطة السياسية

صفحة

صفحة



مطابع المجد التجارية
الرياض ت ٤٠٢٨٢٢٩